



# **Universidad Nacional Mayor de San Marcos**

**Universidad del Perú. Decana de América**

Dirección General de Estudios de Posgrado  
Facultad de Derecho y Ciencia Política  
Unidad de Posgrado

## **Las condiciones para ejercer el derecho de sufragio en el Perú**

### **TESIS**

Para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho con  
mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos

### **AUTOR**

Robert Alberto LÁZARO GONZÁLEZ

### **ASESOR**

Dr. Francisco Rogger CARRUITERO LECCA

Lima, Perú

2019



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

## Referencia bibliográfica

---

Lázaro, R. (2019). *Las condiciones para ejercer el derecho de sufragio en el Perú*. Tesis para optar grado de Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Unidad de Posgrado, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

---

## HOJA DE METADATOS COMPLEMENTARIOS

**CÓDIGO ORCID DEL AUTOR:**

Robert Alberto LÁZARO GONZÁLEZ

**CÓDIGO ORCID DEL ASESOR:**

0000-0002-7615-153X

Francisco Rogger CARRUITERO LECCA

**DNI DEL AUTOR:**

42672992

**GRUPO DE INVESTIGACIÓN:**

No aplica

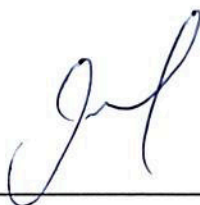
**UBICACIÓN GEOGRÁFICA DONDE SE DESARROLLÓ LA INVESTIGACIÓN, DEBE INCLUIR LOCALIDADES Y COORDENADAS GEOGRÁFICAS:**

La presente investigación se desarrolló en Lima, se encuentra delimitada o circunscrita al estudio de las condiciones establecidas en nuestro ordenamiento jurídico para el ejercicio del derecho a ser elegido. Es en la Constitución, las leyes y reglamentos electorales las que establecen los requisitos e impedimentos que delimitan el ejercicio del derecho a la participación política en nuestro país, siendo que el derecho al sufragio pasivo, tal como se encuentra regulado nuestro ordenamiento jurídico es de titularidad de las personas naturales, esto es, se trata de un derecho individual, pero que solo puede ser ejercido a través de las organizaciones políticas. Es decir, al no admitirse la presentación de candidaturas individuales, nos encontramos ante un derecho constitucional individual de ejercicio colectivo o asociado.

A nivel práctico, si se efectúa una revisión de la información consignada en las declaraciones juradas de vida de los candidatos que se presentaron en las Elecciones Regionales y Municipales del año 2014, los medios de comunicación daban cuenta que 1395 candidatos tenían sentencias de naturaleza civil o penal; siendo que la mayoría de dichas sentencias habían sido emitidas en procesos de alimentos.

**AÑO O RANGO QUE LA INVESTIGACIÓN ABARCÓ:**

La investigación y el recaudo de información se desarrollaron en los años 2018 y 2019.



---

Robert Alberto Lázaro González

DNI 42672992



# Universidad Nacional Mayor de San Marcos

(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)

## FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

### Unidad de Post Grado

#### ACTA DE GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO

En la ciudad de Lima, a los diecinueve días del mes de setiembre del año dos mil diecinueve, siendo las dieciséis horas, bajo la Presidencia del Dr. José Félix Palomino Manchego y con la asistencia de los Profesores: Dr. Francisco Rogger Carruitero Lecca, Dr. Raúl Roosevelt Chanamé Orbe, Mg. Víctor Gastón Aquiles Soto Vallenias, Mg. Jorge Estuardo Astete Virhuez y el postulante al Grado Académico de Magister en Derecho con mención en Constitucional y Derechos Humanos, Bachiller **Robert Alberto LÁZARO GONZÁLEZ**, procedió a hacer la exposición y defensa pública de su tesis titulada: **"LAS CONDICIONES PARA EJERCER EL DERECHO DE SUFRAGIO EN EL PERÚ"**.

Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación:

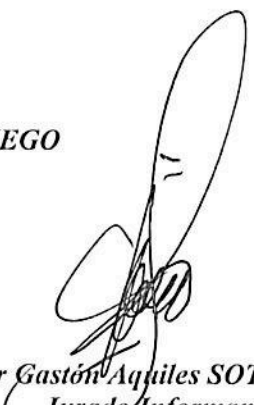
**APROBADO CON UN NOTO DE DIECISIETE (17)**  
**Muy Bueno**

A continuación el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Magister en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos al Bachiller en Derecho **Robert Alberto LÁZARO GONZÁLEZ**.

Se extiende la presente Acta en tres originales y siendo las dieciocho y cuarenta y cinco horas con treinta minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación.

  
**Dr. José Félix PALOMINO MANCHEGO**  
Presidente  
Profesor Principal

  
**Dr. Raúl Roosevelt CHANAMÉ ORBE**  
Jurado Informante  
Profesor Principal

  
**Mg. Víctor Gastón Aquiles SOTO VALLENAS**  
Jurado Informante  
Profesor Asociado

  
**Dr. Francisco Rogger CARRUITERO LECCA**  
Asesor  
Profesor Asociado

  
**Mg. Jorge Estuardo ASTETE VIRHUEZ**  
Miembro  
Profesor Contratado

*A mis adorados padres,  
por su apoyo incondicional,*

## **Agradecimientos**

A mis profesores de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos por el conocimiento impartido a lo largo de esta etapa académica.

## ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	V
INTRODUCCIÓN.....	VI
ABSTRACT.....	VIII
CAPÍTULO I: DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA.....	2
1.1. Situación Problemática.....	2
1.2. Formulación del Problema.....	7
1.3. Justificación teórica.....	7
1.4. Justificación Práctica.....	8
1.5. Objetivos de investigación.....	8
1.6. Hipótesis.....	9
1.7. Variables.....	9
1.7.1. Variable independiente .....	9
1.7.2. Variable dependiente.....	9
CAPÍTULO II: REQUISITOS PARA SER CANDIDATO A CARGOS PÚBLICOS REPRESENTATIVOS.....	10
CAPÍTULO III: IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO A CARGOS PÚBLICOS REPRESENTATIVOS.....	32
CAPÍTULO IV: LA LEY 30717 Y LA IDONEIDAD PARA EL EJERCICIO DE UN CARGO PÚBLICO REPRESENTATIVO.....	66
4.1. Introducción.....	66
4.2. Las iniciativas legislativas que condujeron a la dación de la Ley 30717.....	74
4.2.1. El Proyecto de Ley 616/2016-CR del Grupo Parlamentario Fuerza Popular.....	74
4.2.2. El Proyecto de Ley 641/2016-CR del Grupo Parlamentario Fuerza Popular.....	75
4.2.3. El Proyecto de Ley 1225/2016-CR del Grupo Parlamentario Fuerza Popular.....	76
4.2.4. El Proyecto de Ley 2076/2017-CR del Grupo Parlamentario Alanza para el Progreso.....	78
4.3. ¿Eran las únicas iniciativas legislativas?.....	79
4.3.1. El Proyecto de Ley 122/2016-CR del Grupo parlamentario Peruanos por el Cambio.....	80
4.3.2. El Proyecto de Ley 988/2016-CR del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad.....	81
4.3.3. El Proyecto de Ley 1315/2016-PE del Poder Ejecutivo.....	81



4.3.4. El Proyecto de Ley 1565/2016-CR del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad.....	82
4.4. ¿El periodo legislativo 2016-2021 ha sido el primero en el cual se han presentado iniciativas legislativas con la finalidad de restringir el derecho a ser elegido a través del establecimiento de nuevas causales de impedimentos?.....	83
4.4.1. Periodo parlamentario 2006-2011.....	83
4.4.2. Periodo parlamentario 2011-2016.....	84
4.5. Opiniones e información recibida.....	88
4.5.1. Defensoría del Pueblo.....	88
4.5.2. Oficina Nacional de Procesos Electorales.....	89
4.5.3. Jurado Nacional de Elecciones.....	90
4.5.4. Asociación Civil Transparencia.....	91
4.5.5. Opiniones ciudadanas.....	94
4.6. La idoneidad de las autoridades y funcionarios públicos y el principio constitucional de buena administración como ejes de la Ley 30717.....	94
4.7. La condena por la comisión de delitos graves como impedimento para el acceso a la función pública en el ordenamiento jurídico peruano.....	99
4.8. ¿Es compatible la Ley 30717 con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos?.....	106
4.9. Análisis de proporcionalidad de la Ley 30717.....	113
CONCLUSIONES.....	119
RECOMENDACIONES.....	121
BIBLIOGRAFÍA.....	124

## ABREVIATURAS

Art.	Artículo
CE	Constitución Española de 1978
CP	Constitución Peruana de 1993
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CEDH	Convención Europea de Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
LOE	Ley Orgánica de Elecciones
OEA	Organización de Estados Americanos
<i>Op. Cit.</i>	Misma obra
Pág.	Página
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y
Políticos	
STCE	Sentencia del Tribunal Constitucional de España
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano
SCIDH	Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

## INTRODUCCIÓN

La legislación electoral dispersa y vigente en nuestro país (entiéndase, la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, fundamentalmente) constituye el marco normativo que debe seguirse para llevar a cabo los procesos de elecciones a cargos públicos representativos correspondientes a los 3 niveles de gobierno, estos son, nacional, regional y local.

Expresado en otros términos, la dispersa legislación electoral se erige en el desarrollo constitucional, en la herramienta a través de la cual se materializa el principio de democracia representativa, al establecer las condiciones (requisitos e impedimentos) que deben cumplir los ciudadanos y las organizaciones políticas, para acceder a un cargo público representativo. Es, por tanto, la legislación electoral la que regula (o para ser más precisos, desarrolla) el ejercicio de los derechos a la participación política y, fundamentalmente, los derechos a elegir y ser elegidos.

Sobre la base del marco constitucional, corresponde, por delegación directa del Poder Constituyente, a la legislación electoral fijar requisitos e impedimentos de acceso que garanticen la aptitud del postulante a los cargos representativos. Dicha “*aptitud*” para el cargo público puede ser entendida desde un plano o dimensión técnica, de tal manera que se fijen estándares que garanticen un nivel mínimo de conocimientos técnicos o experiencia del candidato que garanticen o, como mínimo, permitan confiar en una gestión eficiente; pero también puede ser entendida como “*idoneidad*” o “*autoridad moral*”, lo que conllevaría a exigir a un candidato un comprobado compromiso con el sistema democrático, el principio de

legalidad (dentro de un Estado constitucional y democrático de Derecho) y con los valores sociales que, desde el cargo al que aspira, debe representar.

Atendiendo a la necesidad expuesta en el párrafo precedente, el presente trabajo de Tesis Magistral pretende realizar una revisión de los requisitos e impedimentos para ser candidato a cargos públicos representativos que exige en la legislación vigente, a efectos de someterlos a evaluación para dilucidar si el marco normativo vigente resulta suficiente para asegurar, precisamente, la “*idoneidad*” o “*aptitud*”, sobre todo en su dimensión “*ética*”, de dichos candidatos; siendo que, sobre la base de ello, se puedan formular algunas recomendaciones que permitan optimizar aquel principio de idoneidad para el ejercicio de cargos públicos.

## **ABSTRACT**

My thesis is held on the current political contests, the constant participation from who have been sentenced (even, sometimes, who do not served their sentenced), the characters linked to the terrorism and other crimes.

It is utmost important to perform a review of the national ordering in as appropriate to the requirement for the participation in the politic life; as knowing this regulation we will be able, then, to devise regulation that sure, the better maner the technical and moral skill of the candidates to public positions.

In this scenario, it is utmost important for the present research, independent of the fixed minimum criterion for the constitutional law respect to the to the political rights, the revision of the election organics.

Beyond the provisions indicated in the constitution and the rules, the requirements and impediments in the access to the representative senior because of to be insufficient and inconsistent; we hold, then, it is responsible for providing a legal framework that permit to count with technical and morally candidates who are capable of performing leading Jobs.

The present investigation intents to make a revision of the own requirements and impediments of the national legal system; likewise, develop a revision of the content from the rights of the political participation and stand for election.

## **CAPÍTULO I**

### **DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA**

#### **1.1. Situación Problemática**

En el presente caso, el objeto de estudio es el Derecho Electoral, en concreto, las reglas y principios relacionados con el ejercicio del derecho a ser elegido para un cargo público representativo.

Efectivamente, la presente investigación se encuentra delimitada o circunscrita al estudio de las condiciones establecidas en nuestro ordenamiento jurídico para el ejercicio del derecho a ser elegido. Es en la Constitución, las leyes y reglamentos electorales las que establecen los requisitos e impedimentos que delimitan el ejercicio del derecho a la participación política en nuestro país, siendo que el derecho al sufragio pasivo, tal como se encuentra regulado en nuestro ordenamiento jurídico es de titularidad de las personas naturales, esto es, se trata de un derecho individual, pero que solo puede ser ejercido a través de las organizaciones políticas. Es decir, al no admitirse la presentación de candidaturas individuales, nos encontramos ante un derecho constitucional individual de ejercicio colectivo o asociado.

A nivel práctico, si se efectúa una revisión de la información consignada en las declaraciones juradas de vida de los candidatos que se presentaron en las Elecciones Regionales y Municipales del año 2014, los medios de comunicación daban cuenta que 1395 candidatos tenían sentencias de

naturaleza civil o penal; siendo que la mayoría de dichas sentencias habían sido emitidas en procesos de alimentos<sup>1</sup>.

Asimismo, en el marco de dicho proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2014, se evidenció que 2131 candidatos figuraban en el en el Registro Nacional de Condenas<sup>2</sup>; siendo que, de dicho número de candidatos, 345 tenían condena vigente<sup>3</sup>.

También se reveló que de los candidatos que participaron en las Elecciones Regionales y Municipales 2014 que habían sido condenado por la comisión de delitos (es decir, que habían sentenciados por la jurisdicción penal); 98 de ellos no habían cumplido con realizar el pago de la correspondiente reparación civil; siendo el caso más emblemático de ellos, el ex gobernador regional de Áncash, Waldo Enrique Ríos Salcedo<sup>4</sup>.

El riesgo de la penetración del narcotráfico (tráfico ilícito de drogas, si se prefiere el término) generó que se preste singular atención en el estudio de cuántos candidatos que se presentaron en las Elecciones Regionales y Municipales 2014 tenían vinculaciones con dicho “delito constitucionalizado”. En ese contexto, se detectó a 124 candidatos con tales tipos de vinculaciones<sup>5</sup>.

Por otra parte, y siempre dentro del contexto de las Elecciones Regionales y Municipales del año 2014, se detectó que 40 candidatos se encontraban procesados por la presunta comisión de delitos de terrorismo<sup>6</sup>, otro delito

---

<sup>1</sup><http://stereovilla.pe/transparencia-identifica-candidatos-con-procesos-y-antecedentes-judiciales/> (Citado el 31 de enero de 2019)

<sup>2</sup><http://puntodevistaypropuesta.blogspot.com/2014/08/peru-jne-evalua-hay-2131-candidatos.html> (Citado el 31 de enero de 2019).

<sup>3</sup><https://peru21.pe/politica/elecciones-2014-jne-detecto-345-candidatos-condena-vigente-179747> (Citado el 31 de enero de 2019).

<sup>4</sup><http://utero.pe/2014/08/04/nuevo-hallazgo-de-verita-cerca-de-100-candidatos-no-han-pagado-sus-reparaciones-civiles/> (Citado el 31 de enero de 2019).

<sup>5</sup><https://peru21.pe/politica/urresti-entrego-lista-124-candidatos-involucrados-narcotrafico-179718> (Citado el 31 de enero de 2019).

<sup>6</sup><https://diariocorreo.pe/politica/9-implicados-por-terrorismo-postulan-a-ser-autoridades-193734/> (Citado el 31 de enero de 2019).

singularmente sensible para la población y para la preservación del sistema democrático.

Habiéndose evidenciado el escenario que se presentó en las Elecciones Regionales y Municipales 2014, con candidatos sentenciados y procesados por la presunta comisión de delitos, así como con candidatos que no cumplían con el pago de la reparación civil; corresponde analizar el marco normativo vigente y si estos apuntan a optimizar el deber de idoneidad moral de los candidatos y, sobre todo, de autoridades.

En ese sentido, corresponde iniciar mencionando que la Constitución Política en su artículo 31 reconoce que ***“los ciudadanos tienen derecho a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica”***.

No obstante el reconocimiento de dicho derecho constitucional de configuración legal (entiéndase, el derecho a ser elegido), es preciso indicar que la Norma Fundamental también contempla impedimentos, requisitos y condiciones para el ejercicio de tal derecho. Así, por ejemplo, se tienen los preceptos constitucionales siguientes:

- El artículo 34 dispone que los miembros de las Fuerzas Armadas *“No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a situación de retiro, de acuerdo a ley”*.
- El artículo 90 dispone que *“Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano por nacimiento”*.
- También en lo que se refiere a los requisitos o condiciones para ser elegido en el cargo de congresista, se tiene que el artículo 91 de la *“Constitución Política del Perú de 1993”* exige a determinadas altas autoridades, fundamentalmente los titulares o miembros de los



organismos constitucionales autónomos, autoridades democráticamente elegidas y los ministros y viceministros de Estado, renunciar al cargo con un determinado periodo de anticipación, si es que desean ser elegidos congresistas. Efectivamente, el citado precepto constitucional dispone lo siguiente:

**“Artículo 91.-** No pueden ser elegidos miembros del Parlamento Nacional si no han renunciado al cargo seis (6) meses antes de la elección:

1. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General.
2. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, ni el Defensor del Pueblo.
3. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y el Superintendente Nacional de Administración Tributaria.
4. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad, y
5. Los demás casos que la Constitución prevé”.

- El artículo 110 de la Norma Fundamental también prevé el requisito de nacionalidad por nacimiento para ser candidato al cargo de Presidente de la República, al disponer que *“Para ser elegido Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser peruano de nacimiento”*.
- A nivel regional también se exige a sus autoridades democráticamente elegidas renuncien si desean postular a otros cargos públicos representativos. Efectivamente, el artículo 191 de la Carta Magna dispone que *“Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde; los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva”*.
- Las autoridades locales democráticamente elegidas, si desean postular a otros cargos públicos representativos, también deberán renunciar a su cargo, ya que el artículo 194 de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico dispone que *“Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador*

*del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva”.*

- También es preciso mencionar que la “*Constitución Política del Perú de 1993*” prohíbe la reelección inmediata de gobernadores y vicegobernadores regionales (artículo 191), alcaldes (artículo 194), Presidente de la República (artículo 112) y de congresistas de la República (artículo 90-A).

Por su lado, la “*Ley Orgánica de Elecciones*”, al ser una norma de desarrollo constitucional, más aún si se considera que el artículo 31 de la “*Constitución Política del Perú de 1993*” dispone que el derecho a ser elegidos y de elegir se ejerce “*de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica*”, sistematiza y precisa los requisitos, condiciones e impedimentos previstos en la Constitución. De ahí que el artículo 10 de la “*Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones*” disponga lo siguiente:

**“Artículo 10.-** El ejercicio de la ciudadanía se suspende en los casos siguientes:

- a) Por resolución judicial de interdicción;
- b) Por sentencia con pena privativa de la libertad;
- c) Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.
- d) No son elegibles los funcionarios públicos inhabilitados de conformidad con el Artículo 100 de la Constitución”.

Con relación al citado artículo 10 de la “*Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones*”, corresponde resaltar que los tres primeros supuestos constituyen, en estricto, la reproducción de los supuestos de suspensión de la ciudadanía previstos en el artículo 33 de la “*Constitución Política del Perú de 1993*”<sup>7</sup>. Al respecto, es preciso indicar que la suspensión de la ciudadanía no solo supone la imposibilidad del ejercicio del derecho a ser elegido, sino también el derecho a elegir.

---

<sup>7</sup> El artículo 33 de la “*Constitución Política del Perú de 1993*” establece lo siguiente:

**“Artículo 33.-** El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

- 1. Por resolución judicial de interdicción.
- 2. Por sentencia con pena privativa de la libertad.
- 3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos”.

Considerando el amplio grado de discrecionalidad con el que cuenta el legislador para regular los requisitos, condiciones e impedimentos para que se ejerza el derecho a ser elegido; corresponde formularse la interrogante sobre si es que el marco normativo vigente para coadyuvar a la optimización de la idoneidad técnica y moral de los candidatos; siendo que, si las normas constitucionales y legales no resultan suficientes, será necesario que se propongan modificaciones concretas, sea a la Constitución Política o a la legislación electoral, sin que ello suponga trabas desproporcionadas al derecho al sufragio pasivo.

## **1.2. Formulación del Problema**

¿Los requisitos e impedimentos para ser candidatos a cargos de elección popular en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), previstos en el ordenamiento jurídico vigente, en la actualidad permite contar con candidatos idóneos para asumir el cargo?

## **1.3. Justificación teórica**

El presente trabajo de investigación tiene como justificación teórica el análisis de la legislación peruana en materia de derecho electoral teniendo como centro de estudio los requisitos e impedimentos del ejercicio del derecho al sufragio pasivo con el fin de reformular los planteamientos legales correspondientes.

Pretende entonces, la presente investigación, una reflexión académica en torno a nuestra legislación electoral, específicamente en lo que se refiere a las condiciones, requisitos o impedimentos para la presentación de candidaturas a cargos públicos representativos. En este sentido, lo que se busca con las siguientes líneas es aportar a la doctrina electoral con el fin de que nuestro ordenamiento jurídico pueda contar con herramientas suficientes para evaluar qué medidas corresponde adoptar para regular

requisitos e impedimentos que garanticen contar con candidatos técnica y moralmente idóneos.

#### **1.4. Justificación Práctica**

El desarrollo de la investigación ayuda a resolver el problema planteado, pues, al analizar las fuentes del derecho (Constitución, leyes, jurisprudencia y doctrina) respecto a los derechos a la participación política y, en particular, sobre el derecho a ser elegido, ello teniendo como base los objetivos planteados; se permite contar con los elementos suficientes para dilucidar los mecanismos o modificaciones necesarias (así como su jerarquía) para optimizar la idoneidad técnica y moral de los candidatos y, sobre todo, de las autoridades democráticamente elegidas.

En este sentido, la idoneidad será analizada en función de los dos (2) elementos o dimensiones propuestas: La capacidad técnica del candidato para el ejercicio de las competencias propias del cargo y la honestidad del candidato, en el sentido de la necesidad de contar con autoridades con trayectoria democrática y moral intachable.

#### **1.5. Objetivos de investigación**

1. Analizar si el marco normativo vigente, en lo relativo a los requisitos e impedimentos, permite a la ciudadanía contar con candidatos idóneos para el ejercicio de cargos representativos en los tres niveles de gobierno a nivel nacional.
2. Determinar cuáles son los requisitos e impedimentos necesarios, adicionalmente a los previstos en la normatividad electoral vigente, para garantizar a los ciudadanos el contar con candidatos más idóneos que postulen a los cargos públicos pertinentes.

## **1.6. Hipótesis**

El marco normativo vigente, en lo relativo a los requisitos e impedimentos, no permite a la ciudadanía contar con candidatos idóneos para el ejercicio de cargos representativos en los tres niveles de gobierno a nivel nacional.

## **1.7. Variables**

### **1.7.1. Variable independiente**

El marco normativo vigente relativo a los requisitos e impedimentos en lo relativo al acceso a cargos representativos.

### **1.7.2. Variable dependiente**

No permite contar con candidatos idóneos.

## CAPÍTULO II

### REQUISITOS PARA SER CANDIDATO A CARGOS PÚBLICOS REPRESENTATIVOS

El hecho que el derecho a ser elegido sea considerado como un derecho constitucional de configuración legal no supone que no existan a nivel constitucional parámetros o requisitos mínimos para acceder a un cargo de representación popular.

Efectivamente, si bien no regula o desarrolla de manera detallada los requisitos para ser candidatos a cargos públicos representativos de los tres (3) niveles de gobierno, ello con la finalidad de optimizar la idoneidad de dichas personas para acceder a tales cargos; el Poder Constituyente ha previsto expresamente requisitos para los cargos de alcance nacional, es decir, los de Presidente y Vicepresidentes de la República, y el de congresista de la República.

En ese sentido, se tiene que la “*Constitución Política del Perú de 1993*” prevé dos (2) tipos de requisitos mínimos: a) vinculación con la circunscripción y b) edad, los cuales, como se apreciará más adelante, también son acogidos por el legislador al desarrollar los requisitos para ser candidatos a cargos regionales y municipales.

El artículo 110 de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico establece en su segundo párrafo que “*Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser peruano por nacimiento, tener más de treinta y cinco años de edad al momento de la postulación y gozar del derecho de*

*sufragio*". Por su parte, el artículo 90 de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico dispone que "*Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio*".

Sobre la base de dichos preceptos normativos, se evidencia que existen tres requisitos básicos para acceder a cargos de representación nacional: a) vinculación con la circunscripción (materializada a través de la nacionalidad por nacimiento), b) edad (treinta y cinco o veinticinco años, según sea el caso) y c) ciudadanía. Este último requisito resulta, en principio, redundante, habida cuenta que los derechos a la participación política previstos en el artículo 31 de la "*Constitución Política del Perú de 1993*" (que no se limitan al derecho a ser elegidos) pueden ejercerse en la medida que la persona adquiera la condición de ciudadano.

Ahora bien, en lo que se refiere al requisito de vinculación, corresponde resaltar que el Poder Constituyente ha optado por la nacionalidad, siendo que no se trata de cualquier tipo de nacionalidad, sino solo de aquella que se adquiere por nacimiento. Al respecto, es preciso recordar que el artículo 52 de la Constitución Política vigente establece tres (3) formas para adquirir la nacionalidad peruana: nacimiento, naturalización u opción.

**"Artículo 52.-** Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente, conforme a ley.

Son asimismo peruanos los que adquieren la nacionalidad por naturalización o por opción, siempre que tengan residencia en el Perú".

Como puede apreciarse de la redacción del citado precepto constitucional, solo existen dos mecanismos a través de los cuales se puede adquirir la nacionalidad por nacimiento: a) nacer en el territorio nacional (el denominado *ius soli*), o b) ser de padres peruanos, independientemente del lugar de nacimiento (el denominado *ius sanguini*).

Una primera aproximación a dicho precepto normativo podría conducir a la conclusión de que la vinculación con la circunscripción para la cual se pretende postular (o en estricto, a la que se pretende representar), no es una cuestión de decisión de la persona, sino de terceros, en el sentido de que uno no decide dónde nacer ni quiénes serán sus padres. Sin embargo, sí existe un supuesto en el cual se puede adquirir la nacionalidad por nacimiento por una “*decisión*” libre de la persona, es decir, existe la posibilidad de que una persona voluntariamente decida vincularse con un país. Se trata de aquel supuesto en el cual una persona nacida en el exterior pero que es de padre o madre peruanos, que en su mayoría de edad, decide adquirir la nacionalidad peruana por nacimiento.

Dicho supuesto, es preciso resaltarlo, ha surgido recientemente. Efectivamente, hasta antes de la dación de la “*Ley N° 30738, Ley de reforma del artículo 52° de la Constitución Política del Perú*”, publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de marzo de 2018, las personas nacidas en el exterior de padre o madre peruanas solo podían adquirir la nacionalidad peruana por nacimiento durante su minoría de edad, con lo que la decisión de adquirir la nacionalidad peruana bajo dicha modalidad (entiéndase, por nacimiento) correspondía a los padres, no al menor.

Un elemento que corresponde resaltar es que la vinculación con la circunscripción, tal como se encuentra previsto el marco constitucional vigente, pareciera estar relacionada con el alcance del cargo representativo a ejercer que con la “*representación*” en sentido estricto. Nos explicamos. A nivel de los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República no existe mayor discusión en la medida que estos son elegidos por todos los peruanos independientemente de la circunscripción en la que domicilien, es decir, una persona puede presentarse como candidata al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República sin haber residido siquiera un día en territorio nacional. Es decir, existe coincidencia entre a quienes representaría el candidato (a todos los peruanos) y quienes eligen a la fórmula de Presidente y Vicepresidentes de la República que presenta una determinada organización política y que integra dicho candidato (todos los peruanos).



El desfase se presenta en el caso de los congresistas. Si bien la Constitución Política no prevé la forma de elección, la “*Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones*” en su artículo 21 adopta la modalidad de distrito electoral múltiple<sup>8</sup>. ¿Ello que implica? Que un candidato al cargo de congresista no es elegido por “*todos los peruanos*” sino solo por aquellos que figuran en el padrón electoral con domicilio en un determinado departamento, por citar un ejemplo. No obstante, una vez electos, dichos candidatos convertidos en congresistas representan a “*todos los peruanos*”.

Atendiendo a lo expuesto, y considerando que el único grado de vinculación que se exige, incluso para los candidatos al cargo de congresista de la República, es la nacionalidad por nacimiento, se concluye que lo relevante para el Poder Constituyente ha sido el alcance del cargo al cual se pretende acceder, y no así la “*representatividad*” o legitimidad democrática de origen del candidato electo. Y es que, por ejemplo, si bien un congresista es elegido por el departamento de Arequipa, al ejercer dicho cargo no solo representa a los electores o personas que residen en dicho departamento, sino a todos los peruanos, independientemente del lugar donde se encuentren (lo que comprende a los peruanos residentes en el exterior).

Finalmente, en lo que se refiere al requisito de vinculación a través de la nacionalidad por nacimiento, aunque no es objeto del presente trabajo de investigación, sí corresponde advertir que tal como se encuentra redactada

---

<sup>8</sup> El artículo 21 de la “*Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones*”, establece lo siguiente:

**“Artículo 21.-** Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

La elección de congresistas, a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en veintiséis (26) distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito”.

la fórmula normativa en la “*Constitución Política del Perú de 1993*” (artículo 52), no se cumpliría íntegramente con la finalidad objetiva de dicho precepto normativo de otorgar la nacionalidad peruana por nacimiento solo a través del “*ius sanguinis*” o “*ius soli*”. Al disponerse que una persona nacida en el exterior puede adquirir la nacionalidad peruana por nacimiento si proviene de padre o madre peruanos, sin precisar que dichos padres necesariamente deben haber nacido en el territorio nacional, es decir, ser peruanos por nacimiento (bajo el denominado “*ius soli*”), se abre la posibilidad de que un peruano por naturalización u opción transfiera a sus hijos que nazcan en el exterior, la nacionalidad peruana, mas no bajo la condición o modalidad del padre o la madre, sino “*por nacimiento*”.

Con relación al segundo requisito básico previsto a nivel constitucional, referente a la edad, corresponde recordar que, por su vinculación con la ciudadanía, el derecho a ser elegido acarrea una exigencia de edad mínima. Efectivamente, si es que una persona adquiere su ciudadanía a partir de los 18 años y su inscripción en el registro correspondiente, resulta válido concluir que la edad implica un requisito inherente al derecho a ser elegido.

Lo que el Poder Constituyente ha previsto es elevar dicha edad mínima para el caso de cargos representativos de alcance nacional; de ahí que exija veinticinco (25) años para ser candidato al cargo de congresista, y treinta y cinco (35) años para ser candidato al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República.

Si bien el presente trabajo de investigación se circunscribe a la evaluación de los requisitos y condiciones de acceso a los cargos públicos representativos, corresponde recordar que la edad diferenciada o mínima también se exige para otros altos cargos públicos, como el de titulares de otros poderes públicos u organismos constitucionales autónomos. Así, se tienen, a manera de ejemplo, los casos siguientes:

**Cuadro 1**

**Edad mínima para acceder a cargos públicos previstos en la Constitución Política**

N°	Cargo	Edad mínima	Precepto
----	-------	-------------	----------

			<b>constitucional</b>
1	Ministro de Estado	25 años	Artículo 124
2	Magistrado de la Corte Suprema	45 años	Artículo 147
3	Miembro del Consejo Nacional de la Magistratura	45 años	Artículo 156
4	Fiscal Supremo	45 años	Artículo 158
5	Defensor del Pueblo	35 años	Artículo 161
6	Miembro del Jurado Nacional de Elecciones	45 años	Artículo 180
7	Juez del Tribunal Constitucional	45 años	Artículo 201

Elaboración propia

Como se indicaba anteriormente, los requisitos previstos a nivel constitucional para los cargos públicos representativos de alcance nacional, también fueron acogidos por el legislador (con matices, desde luego), para la regulación de las condiciones del ejercicio del derecho a ser elegido en cargos regionales y locales.

Como se apreciará en las líneas siguientes, a nivel legal (leyes de desarrollo constitucional o leyes materialmente orgánicas, si se prefiere el término), también se contemplan como requisitos para ser candidato a un cargo público representativo regional o local: a) la vinculación y b) la edad.

La “*Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales*”, en su artículo 13, establece lo siguiente:

**“Artículo 13.- Requisitos para ser candidato**

*Para ser candidato a cualquiera de los cargos de autoridad regional, se requiere:*

- 1. Ser peruano. **En las circunscripciones de frontera, ser peruano de nacimiento.***
- 2. **Haber nacido en la circunscripción electoral para la que postula o domiciliar en ella en los últimos dos (2) años**, respecto a la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de listas de candidatos. Para el cumplimiento del presente requisito, es de aplicación el **domicilio múltiple** previsto en el artículo 35 del Código Civil.*
- 3. Ser mayor de 18 años, para el caso de los candidatos al cargo de consejero regional.*
- 4. **Ser mayor de 25 años, para el caso de los candidatos al cargo de gobernador o vicegobernador regional.***

5. *Ser ciudadano en ejercicio y gozar del derecho de sufragio*” (Énfasis agregado).

Por su parte, la “*Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales*”, establece en su artículo 6 lo siguiente:

“**Artículo 6.-** Para ser elegido Alcalde o Regidor se requiere:

1. **Ser ciudadano en ejercicio** y tener Documento Nacional de Identidad.
2. **Haber nacido en la circunscripción electoral para la que postula o domiciliar en ella en los últimos dos (2) años**, respecto a la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de listas de candidatos. Para el cumplimiento del presente requisito, es de aplicación el **domicilio múltiple** previsto en el artículo 35 del Código Civil” (Énfasis agregado).

Siendo que dicho precepto normativo debe ser interpretado conjuntamente con el artículo 7 de la referida Ley, que prevé que “***Los extranjeros mayores de 18 años, residentes por más de dos años continuos previos a la elección, están facultados para elegir y ser elegidos, excepto en las municipalidades de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro correspondiente. Para ejercer este derecho, el extranjero se identifica con su respectivo carné de extranjería***” (Énfasis agregado).

Como puede advertirse, a nivel legal, para el caso de los cargos públicos representativos de alcance regional o municipal, también se contemplan como requisitos para acceder a los mismos, tanto la vinculación como la edad.

En lo relativo al requisito de vinculación, corresponde resaltar que, a diferencia de lo que acontece a nivel constitucional con los cargos públicos representativos de alcance nacional; el nivel de exigencia a los candidatos a cargos públicos representativos regionales y locales es menor o más flexible o, por lo menos, se otorga a la persona mayores facilidades para acreditar dicha vinculación con la circunscripción a la cual pretende representar.

Efectivamente, a nivel regional, la regla es que se exija la nacionalidad peruana, adquirida bajo cualquier modalidad, no solo la nacionalidad peruana por nacimiento. ¿Ello que implica? Que una persona que hubiese adquirido la nacionalidad peruana por naturalización u opción, puede ser candidata a un cargo de gobernador, vicegobernador o consejero regional.

Al respecto, aunque la legislación no ha sido adecuada (o adaptada, si se prefiere el término) al nuevo marco constitucional vigente (entiéndase, a la modificación del artículo 52 de la Norma Fundamental producida mediante la Ley 30738, publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de marzo de 2018), corresponde recordar que la “*Ley 26574, Ley de Nacionalidad*”, establece en su artículo 3 lo siguiente:

**“Artículo 3.-** Son peruanos por naturalización:

1. Las personas extranjeras que expresan su voluntad de serlo y que cumplen con los siguientes requisitos:
  - a) Residir legalmente en el territorio de la República por lo menos dos años consecutivos.
  - b) Ejercer regularmente profesión, arte, oficio o actividad empresarial.
  - c) Carecer de antecedentes penales, tener buena conducta y solvencia moral.
2. Las personas extranjeras residentes en el territorio de la República a las que, por servicios distinguidos a la Nación peruana, a propuesta del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República les confiere este honor mediante Resolución Legislativa”.

Por su parte, la citada Ley, también regula los supuestos en virtud de los cuales las personas pueden adquirir la nacionalidad peruana por opción. Efectivamente, el artículo 4 de dicha Ley, entre otros, establece lo siguiente:

**“Artículo 4.-** Pueden ejercer el derecho de opción para adquirir la nacionalidad peruana:

1. Las personas nacidas fuera del territorio de la República, hijos de padres extranjeros, que residen en el Perú desde los cinco años y que al momento de alcanzar la mayoría

de edad, según las leyes peruanas, manifiestan su voluntad de serlo ante la autoridad competente.

2. La persona extranjera unida en matrimonio con peruano o peruana y residente, en esta condición, en el territorio de la República por lo menos dos años, que expresa su voluntad de serlo ante la autoridad competente.

El cónyuge naturalizado por matrimonio no pierde la nacionalidad peruana en caso de divorcio o fallecimiento del cónyuge”.

Por tanto, salvo que se trate de una circunscripción de frontera, una persona que no es peruana de nacimiento, es decir, una persona que no ha nacido en territorio nacional ni proviene de padre o madre peruanos, puede ser candidato y ejercer un cargo público representativo de alcance regional.

El nivel de flexibilización, en lo relativo a la vinculación por nacionalidad, es incluso mayor en el caso de los cargos públicos representativos municipales, ya que esta (entiéndase, la nacionalidad) ni siquiera se exige como regla general. Tan es así que los extranjeros que así lo deseen, previa inscripción en el registro correspondiente, pueden postular a cargos públicos representativos como los de alcalde o regidor. A dichos extranjeros se les exige otro tipo de vinculación: el domicilio, continuo por dos (2) años inmediatamente anteriores a la postulación.

A nivel municipal, corresponde resaltar también otro factor que evidencia el amplio grado de flexibilización respecto a la vinculación por nacionalidad. Ni siquiera en el caso de las municipalidades de frontera se exige nacionalidad peruana por nacimiento. Efectivamente, el artículo 7 de la “*Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales*”, prohíbe a los extranjeros ser candidatos a cargos en municipalidades de frontera; pero el artículo 6, a diferencia de lo que ocurre a nivel regional, no exige la “*nacionalidad peruana por nacimiento*” para dichos municipios.

En ese orden de ideas, si lo opuesto a lo extranjero es lo nacional, basta con ser peruano, además de ciudadano en ejercicio, para ser candidato a cargos públicos representativos locales. Por lo tanto, es factible que una persona que hubiese adquirido la nacionalidad peruana por naturalización u opción,

postule al cargo de alcalde o regidor en una municipalidad (provincial o distrital) que se ubique en alguna de las fronteras de nuestro país.

Así lo ha entendido el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en el Auto N° 1 de fecha 30 de mayo de 2013, recaído en el Expediente J-2013-00623 (Caso Adela Esmeralda Jiménez Mera), en cuyo considerando 17 indicó lo siguiente:

“17. Una interpretación armónica, sistemática e integral de las normas antes mencionadas permite arribar a las siguientes conclusiones:

- a. **Se considerará extranjero, para efectos electorales, a aquel que no sea peruano por nacimiento o que no se haya nacionalizado por naturalización o por opción.**
- b. Si una persona posee un Documento Nacional de Identidad, **independientemente de su lugar de nacimiento y mientras dicho documento no sea anulado por los órganos competentes, se le considerará como de nacionalidad peruana**, sea esta la única o una de las dos o más nacionalidades que dicha persona posea.
- c. **No existe una norma que, de manera expresa, impida postular como candidatos a aquellas personas extranjeras que se hayan nacionalizado o hubiesen obtenido la nacionalidad peruana por naturalización o por opción**, salvo que dichas personas hayan obtenido la nacionalidad peruana en los dos últimos años anteriores a la elección” (Énfasis agregado).

Es preciso indicar que en el considerando 18 del Auto del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones antes mencionado, se profundiza en la argumentación, al manifestar el citado Supremo Tribunal Electoral lo siguiente:

“Cabe mencionar que las restricciones y límites al ejercicio de los derechos fundamentales deben ser respetuosas de los principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad. En ese sentido, **resulta imprescindible que dichas limitaciones deban encontrarse clara e indubitadamente positivizadas en nuestro ordenamiento jurídico, siendo que ello no ocurre en el caso de las personas extranjeras que hayan obtenido la nacionalidad peruana por naturalización o por opción.** Asimismo, cabe mencionar que, para el caso del acceso a cargos de representación popular municipales, la ley no exige de manera expresa que la persona sea peruana de nacimiento, tanto es así que se permite a los extranjeros acceder a dichos cargos, salvo en municipalidades de frontera.

Conforme ha podido advertirse, **la restricción a la que hace referencia la LEM está dirigida a los extranjeros, es decir, a aquellos que ni siquiera obtuvieron, dos años antes de la elección, la nacionalidad peruana, sea por opción o por naturalización.** No está dirigida a los peruanos nacionalizados, como lo pretende concebir el solicitante” (Énfasis agregado).

Ahora bien, en lo que se refiere a los gobiernos regionales y municipalidades de frontera, correspondería formularse la interrogante sobre si reviste de relevancia o no si el candidato es natural del país limítrofe. A manera de ejemplo, una persona que es de nacionalidad chilena, ¿podría ser candidata a una alcaldía en Tumbes, Loreto o Madre de Dios, en la medida que el país del cual es nacional no limita con la circunscripción para la cual pretende postular?; un peruano que adquirió la nacionalidad peruana por naturalización u opción, pero que nació y anteriormente tuvo la nacionalidad ecuatoriana, colombiana o brasileña, ¿podría ser candidata al cargo de gobernador, vicegobernador o consejero regional por Tacna?; una persona que adquirió la nacionalidad peruana por naturalización u opción, pero que nació y anteriormente tuvo la nacionalidad colombiana, ¿podría ser candidata al cargo de consejera regional por la provincia de Requena, en la medida que dicha provincia no limita con su país de origen?

Dichas interrogantes podrían ser resueltas de dos formas distintas: a) interpretar que lo que se pretende asegurar es la soberanía nacional en general y, por tanto, carece de relevancia si es que la persona tiene como nacionalidad vigente o de origen un país que limite con la circunscripción electoral a la que aspira representar, ya que lo que se pretende salvaguardar son los “*intereses nacionales*”, tan es así que nuestro Estado es “*unitario y descentralizado*” y, por lo tanto, los gobiernos regionales y locales deben ejercer sus funciones de conformidad con las normas y políticas nacionales sectoriales; o b) interpretar de manera restrictiva, valga la redundancia, la limitación, de tal manera que la prohibición rija solo para aquellos casos en los cuales la persona que aspira a ser candidata y, posteriormente autoridad de una circunscripción de frontera, no sea nacional o haya tenido como nacionalidad originaria, la del país con el que limita dicha circunscripción a la



que pretende postular. Esta última alternativa o variable amerita una precisión cuando se trate de candidatos a consejeros regionales: en la medida que una vez electos, los consejeros regionales representarán no solo a la provincia por la que postularon sino a toda la circunscripción regional, la exigencia de nacionalidad peruana sí debe surtir todos los efectos, esto es, independientemente de la provincia por la cual postule, cuando se trate de gobiernos regionales ubicados en zona de frontera, el candidato a consejero debe ser peruano.

A efectos de dilucidar ello, se deben considerar distintos factores, tales como: a) si bien nos encontramos ante un derecho constitucional de configuración legal, las restricciones, condiciones o impedimentos deben interpretarse a la luz de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, tan es así que el artículo 31 de la Constitución Política dispone que “[e]s nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos”; b) el que finalmente decide si la persona ingresará o no al cargo público representativo al que aspira es el pueblo (la ciudadanía de una circunscripción determinada en su conjunto); y c) si bien deben proceder conforme a las políticas y normas nacionales, los gobiernos regionales y municipales representan y reivindican ello, esto es, intereses de alcance regional y municipal.

Con relación al principio de soberanía del Estado, corresponde recordar que el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente 5761-2009-PHC/TC (Caso Carmen Pisfil García), lo siguiente:

“29. Una de las manifestaciones de la soberanía, es aquella que se denomina soberanía político – territorial, que consiste **en el ejercicio del poder pleno, exclusivo y excluyente del que dispone un Estado sobre el territorio, pueblo y bienes materiales e inmateriales que se encuentran dentro de sus fronteras**; derivándose de ello que, por sobre el orden jurídico nacional, no puede existir ni reconocerse voluntad ajena ni superior al Estado mismo, que interfiera en su propia organización política ni jurídica. Consecuentemente, el Estado se encuentra en la obligación de cumplir con el deber de *defender la soberanía nacional, garantizando la plena vigencia de los derechos humanos* (STC 00001-2009-PI/TC, fundamento jurídico 134).

30. **Este poder soberano autoriza a los Estados a decidir de manera autónoma las leyes que serán aplicadas en el ámbito espacial de su territorio;** potestad que no encuentra mayor límite que las establecidas en las normas de derecho público interno y las normas de derecho público. Ello significa que en virtud a este principio, cada uno de los Estados debe hacer prevalecer su soberanía respetando la de los demás países, evitando la imposición de leyes extranjeras en el territorio nacional” (Énfasis agregado).

Por su parte, con relación al principio de unidad del Estado, relevante para el caso de la evaluación de los candidatos a los cargos de alcance regional y sobretodo municipal y su exigencia de nacionalidad para acceder a cargos de circunscripciones de frontera, corresponde indicar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00010-2008-PI/TC, en su fundamento jurídico 26, mencionó lo siguiente:

“A) Principio de unidad.– De acuerdo con este principio, el Estado peruano es unitario y descentralizado (artículo 43º de la Constitución), esto es, un Estado en el cual los Gobiernos Regionales y Locales no sólo tienen autonomía administrativa, sino también económica y, lo que es más importante, autonomía política. Por tanto, sus órganos son elegidos por sufragio directo (artículo 191º de la Constitución), y tienen la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículo 192. 6 y 200. 4 de la Constitución).

Así pues, la garantía institucional de la autonomía regional no puede contraponerse, en ningún caso, al **principio de unidad del Estado, porque si bien éste da vida a sub-ordenamientos que resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado, estos no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general.**

Principio de cooperación, y lealtad nacional y regional.– Este principio implica que **el carácter descentralizado del Estado peruano no es incompatible con la configuración de Estado unitario**, toda vez que si bien ella supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados, a los cuales se les dota de autonomía política, económica y administrativa, **su ejercicio debe realizarse dentro del marco constitucional y legal que regula el reparto competencial de los Gobiernos Regionales y Municipales**, por lo que de este principio se derivan, a su vez, deberes concretos para ambos.

Así, mientras el Gobierno Nacional debe cumplir el *principio de lealtad regional* y, por consiguiente, cooperar y colaborar con los Gobiernos Regionales, estos deben observar el *principio de lealtad nacional*, en la medida en que **no pueden afectar a través de sus actos normativos fin estatal alguno, por lo que no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales que se derivan de la Constitución.**

Por consiguiente, la consagración de la autonomía regional no debe ser entendida como un modo de favorecer tendencias centrífugas o particularistas, sino como un elemento básico en el proceso de descentralización que se viene implementando, el mismo que tiene por objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

Principio de taxatividad y cláusula de residualidad.— Si bien es cierto que dicha cláusula no está expresamente reconocida en la Constitución, se entiende reconocida tácitamente en el literal 10) del artículo 192º. Por tanto, **las competencias regionales sólo serán aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo constitucional**, de modo que lo que no esté expresamente señalado en ellas, será de competencia exclusiva del Gobierno Nacional” (Énfasis agregado).

Sobre la base de lo expuesto, se concluye que el derecho a ser elegido, si bien es un derecho constitucional, no tiene carácter absoluto, por lo que resulta legítimo delimitar su ejercicio en función a principios constitucionales como los de soberanía y unidad del Estado. En ese orden de ideas, es legítimo concluir que es factible que se impida ser candidata a aquella persona nacida en un país limítrofe, independientemente de que pretenda postular a la circunscripción nacional vecina o a cualquier otro gobierno regional o local de frontera, ya que lo relevante es la salvaguarda de los intereses nacionales.

En lo que se refiere a la vinculación de la persona con la circunscripción a la que pretende representar, se evidencia que también existe, además de la nacionalidad (que trasladada al ámbito regional y local, se entiende como el nacimiento en la circunscripción por la que se pretende postular), otro mecanismo de acreditar dicha vinculación: el domicilio.

Es decir, puede darse el caso que una persona no haya nacido en la circunscripción a la que pretende postular o representar, pero el vínculo se genera por la permanencia de aquella en dicha circunscripción. Dicha permanencia, pese a que la ley alude a la continuidad, no tiene que ser entendida de manera absoluta, esto es, como un arraigo indeterminado, ya que es factible que se recurra a la figura del domicilio múltiple.

Así pues, se aprecia que el “*vínculo*” con la circunscripción no solo se acredita mediante el nacimiento, sino también a través de la residencia efectiva, domicilio o incluso la existencia de intereses en dicha circunscripción, sea porque la persona labora, realiza actividades económicas o tiene propiedades en ella. Dicho razonamiento se encuentra en el “*Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 1840/2017-CR, que propone modificar el artículo 13 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, para permitir que las personas nacidas en su respectivo departamento región, postulen a los cargos de gobernador, vicegobernador o consejero regional*”, aprobado por la mayoría de tal Comisión en su sesión del 17 de octubre de 2017, en el que se indica lo siguiente:

“Bajo ese marco, **es posible identificar tres (3) elementos, factores o criterios que permitirían garantizar, con distinto grado de intensidad, el vínculo entre el candidato y la circunscripción electoral para la que se presenta, sea esta un distrito, una provincia, una región o la propia circunscripción nacional.** Dichos parámetros son:

- a. **El nacimiento** del candidato en la circunscripción electoral para la que desea postular.
- b. La existencia de un **interés** del candidato por el destino de la circunscripción electoral para la cual pretende postular y, por ello, interés en el ejercicio del poder público en dicha circunscripción.
- c. El **conocimiento** de la actualidad económica, social, ambiental y política de la circunscripción por parte del candidato.

Desde luego, el legislador, dentro del margen de discrecionalidad que posee para regular las condiciones para el ejercicio del derecho a ser elegido, **puede fijar dichos parámetros de manera concurrente, alternativa u optar por solo uno de aquellos parámetros**; es decir, puede disponer que para ser candidato resulte suficiente haber nacido en la circunscripción para la cual postula; o prever que solo puedan ser candidatos aquellos que hubiesen nacido en la circunscripción para la cual pretenden postular, pero que, además, acrediten un interés en el ejercicio del poder público y un profundo conocimiento de la circunscripción para la cual postulan” (Énfasis agregado).

Incluso la propia continuidad en el domicilio que exige el legislador no debe ser interpretada de manera rígida o estricta. Al menos ese es el criterio adoptado por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones a nivel jurisprudencial.

Un ejemplo de ello lo constituye la Resolución 1712-2010-JNE del 25 de agosto del 2010 (Caso Yamel Deyson Romero Peralta), en la que el Jurado Nacional de Elecciones permitió que postulase una persona que había viajado y residido en el exterior varios meses dentro del periodo de dos (2) años continuos de domicilio en la circunscripción que exige la ley. Efectivamente, en dicha resolución que se emitió en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales 2010, el Supremo Tribunal Electoral indicó lo siguiente:

“Del certificado migratorio presentado por la tachante se desprende que el citado candidato realizó varios ingresos y salidas fuera del país por el período de 1 año, 4 meses y 22 días, tiempo en el cual estuvo ausente entre los años 2007 y 2009. Cabe precisar, que **la intención del legislador es que para la elección de cargos regionales es importante tener en cuenta el requisito de residencia, entendido como el espacio físico donde la persona fija su habitación de modo estable y habitual, y donde realiza labores cotidianas o naturales propias de toda persona**; además la residencia debe ser efectiva y anterior al 5 de julio de 2010, con un mínimo de tres años, es decir, el candidato que postule al cargo regional deberá acreditar su permanencia en la región hasta antes de la fecha indicada.

En ese sentido, este Colegiado considera que en el presente caso el tachante no desvirtúa la residencia del candidato en la región de Arequipa, toda vez que los viajes al extranjero obedecen a los estudios de postgrado desde **octubre de 2007 hasta junio de 2009**, tal como se señala en su Declaración Jurada de Vida, realizados en el país de España, por un determinado periodo de tiempo, en el cual, por intervalos, **dicho candidato ha salido del Perú y ha retornado a este país; circunstancia evidentemente eventual que revela su no intención de alejarse de su lugar natural de residencia**; lo mismo sucede con el viaje que registra del 5 al 9 de noviembre de 2009, máxime si de los padrones electorales aprobados desde el año 2006 hasta la actualidad se verifica que el referido candidato tiene residencia en el lugar al que postula” (Énfasis agregado).

Otro ejemplo, en el marco del proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2014, lo constituye Resolución 2135-2014-JNE del 26 de agosto del 2014 (Caso Rudecindo Vega Carreazo), en la que el Supremo Tribunal Electoral validó la postulación de un ciudadano que se había desempeñado como embajador en el exterior, también en el periodo en el cual, de acuerdo al marco legal vigente, debió acreditar el requisito de domicilio continuo por

dos (2) años en la circunscripción para la cual pretendía postular. Efectivamente, en los considerandos 3 al 5 de dicha resolución, el órgano jurisdicción electoral expuso la argumentación siguiente:

“3. De la lectura de los referidos artículos, se evidencia que la intención del legislador, es que **para la postulación a cargos regionales exista arraigo del candidato en la región por la que postula**, y por ello, se ha establecido como requisito la residencia o domicilio real dentro de la región, la que debe ser efectiva con un mínimo de tres años, correspondiendo al candidato acreditar, con documentos que constituyan indicios razonables de que su casa habitación se encuentra dentro de dicha región, de manera real y verdadera, y por el período de tiempo referido, a fin de generar convicción en el juzgador electoral.

4. En el presente caso, si bien el candidato a la presidencia regional de Amazonas, Rudecindo Vega Carreazo, se desempeñó como ministro de Trabajo en la ciudad de Lima, al haber sido designado con fecha 28 de junio de 2011, y **como embajador extraordinario y plenipotenciario del Perú en Nicaragua, desde el 20 de enero de 2012, fecha en que fue nombrado mediante Resolución Suprema N.º 031-2012-IN, hasta el 7 de mayo de 2014**, fecha en que concluyó su nombramiento por Resolución Suprema N.º 068-2014-RE, también es cierto que, conforme se aprecia de la **copia de su DNI**, este tuvo como lugar de domicilio el jirón José Antonio Sucre N.º 328, del distrito de Lamud, provincia de Luya, departamento de Amazonas, desde el 11 de abril del 2011 inclusive, [...], de los que se advierte que el ubigeo del domicilio consignado en el DNI del candidato no ha sido modificado, es decir, que por lo menos **desde antes de julio de 2011 tuvo como ubigeo de su domicilio en la jurisdicción de Amazonas, circunscripción electoral por el cual postula**.

5. Aunado a ello, con la finalidad de acreditar su residencia, adjuntó a su escrito de subsanación **copia certificada del contrato de compraventa** celebrado el 3 de noviembre de 2008, con firmas legalizadas ante notario público en la referida fecha, en la cual los ciudadanos Rudecindo Vega Carreazo y Lenin Vega Carreazo adquieren el inmueble ubicado en calle Los Fundadores N.º 230, barrio Los Fundadores, distrito de Camporredondo, provincia de Luya, departamento de Amazonas (fojas 45 a 48), asimismo, se adjuntó la constancia expedida por el alcalde de la Municipalidad Distrital de Camporredondo, que señala que los citados ciudadanos **no adeudan pago alguno por el predio de su propiedad** ubicado en la mencionada calle Los Fundadores N.º 230, desde el 3 de noviembre de 2008, [...], documentos que, complementando la información señalada en el cuarto considerando y, conforme a lo establecido en el numeral 26.10 del artículo 26 del Reglamento, **acreditan el tiempo de residencia requerido**; por tanto, dicho candidato ha cumplido con acreditar el requisito exigido” (Énfasis agregado).

Por otro lado, respecto al requisito de la edad, podemos apreciar que solo se exige una edad diferente a aquella a partir de la cual se adquiere la condición de ciudadano, en el caso de los candidatos a gobernador y vicegobernador regional. Efectivamente, solo para dichos supuestos, la ley exige que el candidato cuente con veinticinco (25) años al momento del vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de fórmulas o listas de candidatos. Ni siquiera para el caso de los cargos de alcalde (provincial o distrital) se exige una edad superior a la de los dieciocho (18) años de edad.

Así las cosas, se advierte que en el presente caso (entiéndase, la regulación de los requisitos mínimos para ser elegido a un cargo público representativo) confluyen tanto el derecho a ser elegidos como el derecho de acceso a la función pública, siendo que independientemente de que los requisitos de la edad como vinculación (sobretudo el primero de ellos) se encuentren previstos en la norma de más alta jerarquía de nuestro ordenamiento jurídico (para el caso de los cargos públicos representativos de alcance nacional) como en normas de rango legal (para los casos de los cargos públicos representativos de alcance regional y local); corresponde formularse la interrogante sobre si tales requisitos resultan idóneos y necesarios para alcanzar la finalidad que persiguen. Expresado en otros términos, corresponde preguntarse sobre si tales requisitos satisfacen el test de proporcionalidad.

Recuérdese que el objeto de la presente investigación radica en dilucidar si es que el marco normativo vigente permite contar con candidatos “*idóneos*” desde una dimensión técnica y ética, para el cargo público representativo al cual pretenden acceder. Por tanto, corresponde evaluar si es que los requisitos de vinculación y edad nos garantizan u optimizan la “*idoneidad*” de los candidatos, mejorando la “*oferta electoral*” que deben brindar las organizaciones políticas.

En esa línea, correspondería formularse la interrogante sobre qué es lo que se pretende alcanzar con la exigencia del requisito de vinculación, sea por nacionalidad peruana por nacimiento o por cualquier otra modalidad (para el caso de los cargos de alcance regional), o por domicilio.

Sobre el particular, se considera que la finalidad objetiva que perseguiría el establecimiento de dicho requisito (más específicamente, el de nacionalidad) es salvaguardar fidelidad, lealtad o identidad de la persona que aspira a acceder a un cargo público con la circunscripción a la que pretende representar. Así, se parte de la premisa que una persona que es leal o se identifica con una determinada circunscripción, no va a acceder al cargo público para aprovecharse del mismo, sino para promover el bienestar general y el desarrollo de dicha circunscripción, precisamente, porque “*aprecia*” al país o a la región; se asume que una persona que se “*identifica*” con una circunscripción tiene los incentivos naturales suficientes para informarse sobre su realidad política, social, económica y ambiental, de tal manera que se encuentre en condiciones de plantear soluciones a los problemas de la circunscripción y aprovechar las potencialidades y riquezas con las que esta cuenta.

Sin embargo, dicha premisa es errada o, por lo menos, obvia el hecho que en los supuestos de “*nacimiento*” o “*nacionalidad peruana por nacimiento*”, la regla general es que dicha vinculación no es establecida o decidida voluntariamente por la persona que aspira a ser candidata. Como se sostenía en los párrafos anteriores, una persona no decide dónde nacer ni, durante su minoría de edad, adquirir la nacionalidad peruana por nacimiento si la persona, valga la redundancia, nació en el exterior. Por tanto, si bien el “*nacimiento*” genera, efectivamente, una vinculación directa y permanente entre el ciudadano y una determinada circunscripción, ello en modo alguno garantiza “*identidad*”, “*afecto*”, “*lealtad*” o “*fidelidad*” del ciudadano con dicha circunscripción, sea nacional o regional.

En lo que se refiere a la vinculación a través del “*domicilio*”, más que “*lealtad*”, “*fidelidad*” o “*afecto*”, lo que se procura asegurar es la existencia de



un “*interés*”, “*carga*”, “*incentivo*” u “*obligación*” de conocer la realidad política, económica, social, ambiental, etc., de una determinada circunscripción. Al residir en dicha circunscripción, se asume o parte de la premisa que la persona se encuentra “*obligada*” por la propia relación de convivencia o permanencia, a conocer los problemas, riquezas, potencialidades y oportunidades de mejora de su región, provincia o distrito.

Cierto que la norma no exige residencia efectiva, como ocurría con la redacción anterior de la “*Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales*”<sup>9</sup>; sin embargo, el domicilio múltiple, que puede ser acreditado con instrumentos tales como certificados de trabajo o estudios presenciales o títulos de propiedad sobre bienes inmuebles en la circunscripción, genera los incentivos suficientes para que la persona se interese en la realidad de la circunscripción<sup>10</sup>. ¿Por qué? Porque una buena o mala gestión regional o municipal incidirán directa o indirectamente en su centro de labores o estudios, así como en el valor de sus bienes.

Por ello se considera que el establecimiento del requisito de domicilio sí coadyuva, a nivel del sub-principio de idoneidad y desde una dimensión

---

<sup>9</sup> Efectivamente, la redacción primigenia del numeral 2 del artículo 13 de la citada Ley, establecía como requisito para ser candidato a cualquier cargo de autoridad regional “***Acreditar residencia efectiva en la circunscripción en que se postula y en la fecha de postulación, con un mínimo de tres (3) años; y estar inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) con domicilio en la circunscripción para la que postula***” (Énfasis agregado).

<sup>10</sup> Así lo ha interpretado también el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, que en el párrafo 25.11 del artículo 25 del Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para Elecciones Municipales, aprobado por Resolución 0082-2018-JNE, establece lo siguiente:

**“Artículo 25.- Documentos que se presentan al momento de solicitar la inscripción de la lista de candidatos**

*Las organizaciones políticas deben presentar los siguientes documentos al momento de solicitar la inscripción de su lista de candidatos:*

*[...]*

*25.11 En caso de que el DNI del candidato no acredite el tiempo de domicilio requerido, debe presentar original o copia legalizada del o los documentos con fecha cierta, que acrediten los dos años del domicilio, en la circunscripción en la que se postula.*

*Los dos años de domicilio en la circunscripción a la que se postula pueden ser además acreditados, entre otros medios coadyuvantes, con originales o copias autenticadas de los siguientes instrumentos: a) Registro del Seguro Social; b) Recibos de pago por prestación de servicios públicos; c) Contrato de arrendamiento de bien inmueble; d) Contrato de trabajo o de servicios; e) Constancia de estudios presenciales; f) Constancia de pago de tributos, y g) Título de propiedad del bien inmueble ubicado en el lugar en el que se postula”.*

técnica, a tener mejores candidatos, conocedores de la realidad de la circunscripción a la que aspiran representar.

Ahora bien, al ingresar al sub-principio de necesidad, podría sostenerse que existen otros mecanismos alternativos a la exigencia de domicilio, para asegurar la idoneidad técnica del candidato: el establecimiento de una evaluación o examen de conocimientos que asegure que el candidato conoce la realidad de la circunscripción a la que aspira representar. El argumento de ello radicaría en que, actualmente, en una sociedad interconectada, es viable que, sin residir en una circunscripción, una persona pueda conocer, en abstracto, mucho más de ella que otra que reside efectivamente ahí.

Sin embargo, el riesgo que acarrea ello es que se arribe a una sociedad política elitista, desconociendo que el derecho a ser elegido es uno de los pilares de la democracia representativa y que se trata de un derecho que se tiene por la sola condición de ciudadano. El establecimiento de un examen de conocimientos implicaría la exclusión de todas aquellas personas que no cuenten con formación académica o acceso a nuevas tecnologías de la información, impediría que las personas de escasos recursos puedan siquiera ejercer su derecho a ser elegidos participando en una contienda electoral. De ahí que se considere que dicha medida alternativa no resulte menos restrictiva que el requisito de domicilio.

En adición a lo expuesto, corresponde recordar que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que no corresponde restringir el derecho a ser elegido por su grado de instrucción. Efectivamente, en su Observación General 25, dicho Comité indicó lo siguiente:

“15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. **Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables.** Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones **no deberán ser excluidas mediante la imposición de**

**requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción**, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos” (Énfasis agregado).

En lo que respecta al sub principio de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, se considera que el requisito de domicilio optimiza en mayor medida la finalidad de contar con candidatos (posteriormente autoridades) idóneos, con relación a las restricciones al derecho a la participación política. Ello es así debido a que solo se limita que se ejerza el derecho a ser elegido respecto de cargos concretos, tan es así que para ser candidato al cargo de alcalde (provincial o distrital) o de consejero regional, no se exige un requisito de edad mayor al que se contempla para la adquisición de la ciudadanía. A cambio de ello, se cuenta con candidatos que tienen un mínimo nivel de experiencia vivencial o laboral que les permite obtener un mayor grado de conocimiento consciente de la realidad política, social, económica y ambiental de la circunscripción a la que pretenden representar.

Por todo lo expuesto, se concluye que el establecimiento de los requisitos de domicilio y edad diferenciada (para los casos de los candidatos a cargos públicos representativos de alcance nacional, así como de los cargos de gobernador y vicegobernador regional y de alcalde), resulta válido para optimizar el principio de idoneidad, en su dimensión técnica, de los candidatos a cargos públicos representativos.

### CAPÍTULO III

## IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO A CARGOS PÚBLICOS REPRESENTATIVOS

Así como ocurre con el establecimiento de requisitos para ser candidatos a cargos públicos representativos, es preciso indicar que el Poder Constituyente también ha contemplado en la norma de la más alta jerarquía en nuestro ordenamiento jurídico, impedimentos mínimos para ser candidatos a dichos cargos.

Efectivamente, como se podrá apreciar en las siguientes líneas, la Constitución Política prevé impedimentos para el ejercicio del derecho a ser elegido, tanto de naturaleza absoluta como relativa, siendo que existen impedimentos generales, esto es, aplicables a todo tipo de candidaturas, como específicos, es decir, circunscritos solo a un determinado tipo de candidaturas, sea por la naturaleza de la función que ejercerían los candidatos si son electos, o del alcance territorial del poder público que ejerzan.

Ahora bien, con relación a la clasificación de impedimentos absolutos y relativos, entendemos por los primeros a aquellos en los cuales el ciudadano no tiene capacidad para superarlos o levantarlos voluntariamente una vez impuestos. Sin perjuicio de desarrollarlo más adelante, un tipo de impedimento absoluto sería la prohibición de la reelección. Por su parte, respecto a los impedimentos relativos, se entendería por ellos a aquellos que sí pueden ser “*esquivados*”, “*subsanados*” o “*levantados*” voluntariamente por la persona que pretende ser candidata a un cargo público representativo, siendo un ejemplo de ellos (entiéndase, de impedimentos relativos), la exigencia de presentación de renunciaciones o solicitudes de licencias sin goce de haber.

Ahora bien, en lo que se refiere a los impedimentos para ser candidato de naturaleza absoluta, resulta válido sostener que los más intensos se encuentran previstos en el artículo 33 de la “*Constitución Política del Perú de 1993*”, que establece lo siguiente:

“**Artículo 33.-** El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

1. Por resolución judicial de interdicción.
2. Por sentencia con pena privativa de la libertad.
3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos”.

Se alude a los impedimentos más intensos porque se trata de supuestos que limitan el ejercicio no solo del derecho a ser elegido, sino de todos los derechos a la participación política en general. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 3760-2004-PA/TC (Caso Gastón Ortiz Acha), en la que, al desarrollar la inhabilitación política, indicó lo siguiente:

“19. La inhabilitación política despliega sus efectos sobre los derechos políticos que son aquellos mediante los cuales los ciudadanos participan en la formación y dirección de las actividades del Estado; son, por tanto, **derechos que permiten a los ciudadanos participar en la vida política y pública.**

20. Ahora bien, **la inhabilitación política incide sobre estos derechos en dos ámbitos: material y temporal.** En el aspecto sustantivo, los efectos de la inhabilitación impiden al funcionario público sancionado ejercer el derecho de sufragio (elegir y ser elegido), el derecho de participación y el derecho a fundar, organizar, pertenecer o representar a una organización o partido político, movimiento o alianza” (Énfasis agregado).

Con relación a las causales de suspensión de la ciudadanía, previstas en el artículo 33 de la Norma Fundamental, es preciso indicar que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha considerado que aquellas son autónomas e independientes, no resultando necesario que la sentencia condenatoria emitida en el marco de un proceso penal necesariamente tenga disponer de manera expresa la inhabilitación de derechos políticos. Efectivamente, en la Resolución 2937-2014-JNE (Caso Alianza Renace Ayacucho), el Supremo Tribunal Electoral indicó lo siguiente:

“3. Los supuestos de suspensión del ejercicio del derecho de ciudadanía se encuentran previstos en el artículo 33 de la Constitución Política del Perú, siendo estos: a) resolución judicial de interdicción, b) sentencia con pena privativa de la libertad y c) sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

4. Tomando en cuenta ello, cabe mencionar que este Supremo Tribunal Electoral ha señalado en la Resolución N.º 763-2009-JNE, de fecha 17 de noviembre de 2009, **que la imposición de una condena privativa de la libertad suspende el ejercicio de la ciudadanía, no siendo necesario que se imponga la pena de inhabilitación, pues se trata de penas autónomas que generan dicho efecto, conforme al artículo 33 de la Norma Fundamental, pudiendo ser la pena privativa de la libertad efectiva o suspendida**, criterio que ha sido reiterado recientemente en la Resolución N.º 1200-2014-JNE, de fecha 7 de agosto de 2014.

5. La Resolución N.º 763-2009-JNE antes citada dejó sin efecto el criterio adoptado en la Resolución N.º 3259-2006-JNE, de fecha 25 de setiembre de 2006, la cual exigía que junto a la pena privativa de la libertad suspendida se imponga la pena de inhabilitación para que se suspenda el ejercicio de la ciudadanía, y es acorde con lo señalado en la Sentencia N.º 518-2006-HC/TC, la cual estableció en el fundamento 3 que: (...) **la imposición de una pena privativa de libertad necesariamente conllevará la suspensión del ejercicio de los derechos políticos del sentenciado.** (Énfasis agregado).”.

Dicha jurisprudencia electoral da cuenta no solo que los supuestos de suspensión de la ciudadanía previstos en el artículo 33 de la “*Constitución Política del Perú de 1993*” deben ser interpretados de manera autónoma e independiente, es decir, como si se tratase de causales distintas; sino que respecto a la segunda causal de suspensión, esto es, la relacionada con la imposición de una pena privativa de la libertad, también precisa que no es necesario que la pena sea “*efectiva*”.

Expresado en otros términos, carece de relevancia si es que la persona se encuentra o no reclusa en un establecimiento penitenciario o en la clandestinidad, como consecuencia de la emisión de una sentencia condenatoria a pena privativa de la libertad efectiva. Lo relevante para el ordenamiento jurídico es que se haya comprobado que la persona ha cometido un delito, es decir, que ha transgredido el ordenamiento jurídico y

vulnerado bienes jurídicos sustancialmente relevantes para el ordenamiento jurídico.

Dicho criterio interpretativo fue reafirmado, por ejemplo, en la Resolución 0193-2016-JNE (Caso Organización Política Orden), en cuyo sétimo considerando el Jurado Nacional de Elecciones indicó lo siguiente:

“7. De acuerdo con dicha interpretación constitucional, como se ha señalado en la Resolución N.º 0109-2011-JNE, **la ejecución de la pena privativa de la libertad puede ser efectiva o suspendida**, es decir, no se plantea una distinción en cuanto a su efectividad, de igual forma debe quedar claro que la sola imposición de dicha pena genera la suspensión del ejercicio de la ciudadanía, independientemente de la imposición de una pena de inhabilitación, siendo requisito que los efectos de la sentencia se encuentren vigentes, es decir que el órgano jurisdiccional no haya dispuesto la rehabilitación del condenado” (Énfasis agregado).

Ciertamente, si es que tanto la pena de inhabilitación de derechos políticos como la pena privativa de la libertad son impuestas en el marco de un proceso penal, por decisión de un juez ordinario, si es que para que resulten aplicables dichos supuestos, no es necesario que la persona se encuentre privada de su libertad personal, ya que se trata de derechos constitucionales distintos (por un lado, el derecho a ser elegido, y por otro, la libertad individual); correspondería formularse la interrogante siguiente: ¿cuál sería el elemento que diferencie la causal de suspensión de la ciudadanía por la imposición de una pena privativa de la libertad, de la causal por la imposición de una pena de inhabilitación?

La respuesta a dicha interrogante sería que el factor diferenciador se encuentra en el tiempo o la firmeza. Mientras que para suspender la ciudadanía por la causal de pena privativa de la libertad se requiere que la sentencia condenatoria tenga la condición de firme; para que se suspenda la ciudadanía por la imposición de una pena de inhabilitación, no se exige ello, expresado en otros términos, la inhabilitación se ejecuta de manera inmediata.

Efectivamente, con respecto a la suspensión de los derechos de ciudadanía por la imposición de una sentencia condenatoria con pena privativa de la libertad, se tiene que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 2730-2006-PA/TC (Caso Arturo Castillo Chirinos), afirmó lo siguiente:

“74. Sobre el particular, este Tribunal considera preciso advertir que cuando el artículo 33° de la Constitución dispone que ante el dictado de una pena privativa de libertad, puede quedar suspendido el ejercicio de la ciudadanía, en primer lugar, **alude a sentencias firmes** y, en segundo término, hace referencia, estrictamente, al ejercicio de los derechos políticos, pero en modo alguno a la pérdida de identidad del ciudadano, derecho fundamental reconocido en el artículo 2° 1 de la Constitución y garantizado instrumentalmente en el derecho a tener un Documento Nacional de Identidad con una numeración debidamente inscrita” (Fundamento Jurídico 74).

Mientras que, respecto a la ejecución de la pena de la inhabilitación, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en la Resolución 120-2010-JNE (Caso Ica, Ica), señaló lo siguiente:

“4. Sobre el inicio de la ejecución de la pena de inhabilitación, el V Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanentes y Transitorias de la Corte Suprema de Justicia de la República ha establecido doctrina legal mediante Acuerdo Plenario N° 10-2009/CJ-116, de fecha 13 de noviembre de 2009, señalando que **la pena de inhabilitación, impuesta en virtud de los alcances del Código de Procedimientos Penales, se ejecuta provisionalmente, sin esperar la firmeza de la sentencia condenatoria;** mientras que, la inhabilitación impuesta en virtud de las disposiciones del nuevo Código Procesal Penal no se ejecuta hasta que la sentencia condenatoria adquiera firmeza” (Énfasis agregado)<sup>11</sup>.

Como puede apreciarse, la diferencia respecto a las causales de suspensión previstas a nivel constitucional, en concreto, en los numerales 2 y 3 del artículo 33 de la Norma Fundamental, no se encuentra en la propia Constitución Política, sino más bien en normas con rango legal. Ello conlleva a reflexionar sobre la necesidad o pertinencia de mantener ambas causales diferenciadas, toda vez que con el transcurso del tiempo, los procesos

---

<sup>11</sup> El acogimiento a lo dispuesto en el referido Acuerdo Plenario por parte del Jurado Nacional de Elecciones también se mantiene vigente hasta la fecha, como se aprecia de las Resoluciones 321, 2018-JNE, 239-2018-JNE y 209-2018-JNE, entre otros.



penales se tramitarán a la luz del Código Procesal Penal, lo que conllevará que, para ejecutar las penas de inhabilitación se requiera que estas hayan adquirido firmeza.

Si se considera que para el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia recaída en el Expediente 8424-2013-PA/TC<sup>12</sup> (Caso Juan Montoya Figueroa), nos encontramos ante una sentencia firme cuando ya se agotaron todos los medios impugnatorios legalmente previstos en la norma correspondiente (que, en el caso concreto, sería el Código Procesal Penal); podría sostenerse que carecería de sentido mantener el numeral 3 del artículo 33 de la Constitución, ya que resultaría suficiente con la causal de suspensión de ciudadanía por sentencia con pena privativa de la libertad.

Sobre la base de dichos escenarios, surgen distintas variables, tales como:

- Establecer a nivel constitucional condiciones distintas en función a la causal de suspensión de ciudadanía; de tal manera que para la suspensión por la imposición de una sentencia condenatoria con pena privativa de la libertad por la comisión de cualquier delito doloso, independientemente del bien jurídico o constitucionalmente relevante afectado, se exija una resolución firme; mientras que para la suspensión por la imposición de una pena de inhabilitación resulte suficiente la sentencia de primera instancia.
- Establecer a nivel constitucional efectos temporales distintos en función a la causal de suspensión que se invoque, de tal manera que para el caso de la suspensión por la imposición de una sentencia condenatoria

---

<sup>12</sup> En la sentencia recaída en el Expediente 8424-2013-PA/TC (Caso Juan Montoya Figueroa), el Tribunal Constitucional manifestó lo siguiente:

*“3.3.1. Conforme lo establece el artículo 4 del Código Procesal Constitucional, procede el amparo contra resoluciones judiciales firmes que agraven en forma manifiesta la tutela procesal efectiva. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que **una resolución adquiere carácter firme cuando se han agotado todos los medios impugnatorios legalmente previstos, pero siempre que estos tengan la posibilidad real de revertir los efectos de la resolución que se impugna** (Cfr. STC 2494-2005-PA/TC, fundamento 16). En este sentido, también ha dicho que por resolución judicial firme debe entenderse a aquella contra la que se han agotado los recursos previstos por la ley procesal de la materia (Cfra. STC 4107-2004-HC/TC, fundamento 5)”* (Énfasis agregado).

con pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, dicha suspensión sea equivalente o se extienda por el mismo periodo de tiempo de la pena privativa, mientras que para el caso de la suspensión por la imposición de la pena de inhabilitación de derechos políticos, esta sí pueda extenderse más allá del tiempo de vigencia de la pena privativa de la libertad.

Una tercera variable, aunque ya más circunscrita a la imposición de la pena de inhabilitación de derechos políticos, sería proscribir de manera absoluta y atemporal, a nivel constitucional, el ejercicio de determinados derechos políticos. Por ejemplo, si es que se cometen delitos singularmente graves para nuestro ordenamiento jurídico por el bien constitucionalmente relevante vulnerado, la inhabilitación impida de manera permanente el ejercicio del derecho a ser elegido, así como el derecho a constituir o militar en organizaciones políticas.

¿Por qué solo aquellos derechos constitucionales? Un argumento lo constituiría el que se trata de derechos que, aunque dependen de la decisión de terceros (el voto de la ciudadanía o la decisión de otras personas de asociarse para constituir una organización política) su ejercicio es individualizable y sí tiene un impacto negativo directo en nuestro ordenamiento jurídico.

Expresado en otros términos, mientras el ejercicio del derecho al voto o a la promoción de consultas populares como de revocatoria y rendición de cuentas, o mientras el ejercicio del derecho a presentar iniciativas legislativas, no incide o afecta gravemente en el sistema democrático y en el haz de principios y valores que reivindica nuestro país, ya que un voto o una firma, por sí misma, no trastoca el ordenamiento jurídico ni logra el resultado deseado (como decidir, por sí misma, el resultado de una elección); el ejercicio del derecho a ser elegido, si se logra a materializar, esto es, si se llega a convertir en un cargo (autoridad) público, entonces sí se socavan los fundamentos y principios que deben ser defendidos por el Estado, ya que el

poder público será ejercido por alguien que antes ha manifestado, a través de su conducta, su desprecio.

Con relación a los delitos singularmente graves para nuestro ordenamiento jurídico, denominados como “*delitos constitucionalizados*”, corresponde indicar que el Tribunal Constitucional considero dentro de dicha categoría a los delitos de narcotráfico, terrorismo y delitos de lesa humanidad<sup>13</sup>.

El intérprete final de la Constitución Política también ha identificado al delito de lavado de activos como un delito, dada su vinculación con el tráfico ilícito de drogas, que contraviene o ataca directamente el orden constitucional y que, por tanto, amerita su combate desde la norma más alta de nuestro ordenamiento jurídico. Efectivamente, en la sentencia recaída en el Expediente 2748-2010-PHC/TC (Caso Alexander Mosquera Izquierdo), el Tribunal Constitucional expresó lo siguiente:

“15. Finalmente, **cabe recordar que los delitos de tráfico ilícito drogas y lavado de activos**, constituyen ilícitos de carácter pluriofensivo, en la medida que **ponen en estado de alarma y peligro a las bases sociales y amenazan la propia existencia del Estado**. Es por ello, que la obligación constitucional del Estado peruano, prevista en el artículo 8° de la Constitución, de prevenir y sancionar este tipo de ilícitos no debe agotarse en la mera descripción típica de las conductas delictivas en el Código Penal y en las leyes especiales, criminalizando el delito de tráfico ilícito de drogas [y sus derivaciones], **con penas severas proporcionales a los bienes constitucionalmente protegidos que se afligen**, sino que además para llegar a tal cometido debe procurarse el establecimiento de procedimientos de investigación eficientes, es decir, que objetivamente demuestren resultados cada vez más eficaces; **lo contrario, significaría incurrir en una infracción constitucional por parte de las autoridades competentes para ello** (Exp. N.° 04750-2007-PHC/TC)” (Énfasis agregado).

---

<sup>13</sup> Efectivamente, en la sentencia recaída en el Expediente 4053-2007-PHC/TC (Caso Alfredo Jalilie Awapara), el Tribunal Constitucional indicó lo siguiente:

“18. Así, en el caso de que el ejercicio de la gracia presidencial incida en personas procesadas por la comisión de **delitos constitucionalizados (como el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, delitos de lesa humanidad, entre otros)** el control jurisdiccional debe ser de grado intenso precisamente por la relevancia constitucional que el constituyente –y no sólo el legislador– expresamente ha establecido para su persecución y sanción” (Énfasis agregado).

Otro de los delitos o fenómenos delictivos que el Tribunal Constitucional ha considerado singularmente graves, a tal punto que pueda ser considerado como un “*delito constitucionalizado*”, es el crimen organizado transnacional, lo que se acredita con la revisión de la sentencia recaída en el Expediente 2663-2009-PHC/TC (Caso Edwin Wálter Martínez Moreno), en la cual el Tribunal Constitucional indicó lo siguiente:

“11. Por ello, independientemente del contenido de la sentencia dictada en segunda instancia en aplicación del artículo 201° de la Constitución, este Tribunal Constitucional entiende que es competente para conocer el caso de autos, es uno de naturaleza excepcional, **ante la vulneración del orden constitucional**, en particular, de lo dispuesto en el artículo 8° de la Constitución, lo cual incluso tiene su correlato en las obligaciones que el Estado Peruano **ha asumido en relación al combate del Tráfico Ilícito de Drogas en particular, y del crimen organizado transnacional, en general**” (Énfasis agregado).

Así las cosas, es posible sostener que en el caso de los denominados “*delitos constitucionalizados*”, se encuentra habilitada la posibilidad de que se consigne en la Norma Fundamental una prohibición, sino permanente, por lo menos por un periodo considerablemente extenso, para el ejercicio de derechos políticos tales como los de ser elegido y a constituir y militar en organizaciones políticas.

Por otro lado, otra de las prohibiciones o “*impedimentos*” absolutos previstos a nivel constitucional para un grupo específico de personas (en estricto, autoridades), lo constituye la reelección.

Actualmente, la reelección se encuentra proscrita actualmente a nivel constitucional para el caso de las autoridades de los tres (3) niveles de gobierno que ejercen funciones administrativas y ejecutivas (es decir, Presidente de la República, Gobernadores Regionales y Alcaldes) y, para el caso de las autoridades que ejercen funciones normativas o de fiscalización, la reelección se encuentra prohibida para las autoridades de alcance nacional (entiéndase, los congresistas). Así, por ejemplo, se tiene que el

artículo 112 de la Constitución Política establece que “*El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata*”.

Considerando que en las elecciones presidenciales, en estricto, no se elige a una persona, sino más bien a una fórmula integrada por un candidato a Presidente y dos candidatos a vicepresidentes; corresponde formularse la interrogante sobre si es que dicha prohibición alcanza también a los vicepresidentes, o si se circunscribe única y exclusivamente al Presidente de la República.

Dicha interrogante, lejos de circunscribirse a un plano o dimensión teórica, tiene en la actualidad una singular relevancia política. Debido a que se produjo la vacancia presidencial, actualmente ejerce la presidencia del Perú el ciudadano que fue candidato a la Primera Vicepresidencia de la República, siendo que, como se trata de una vacancia presidencial y no de una mera encargatura de despacho, quien fuera Primer Vicepresidente ejerce de manera plena y hasta que concluya el periodo, el cargo de Presidente de la República.

Si es que actual Presidente de la República no postuló a dicho cargo ni fue proclamado como tal por las autoridades electorales correspondientes (entiéndase, el Jurado Nacional de Elecciones), ¿podría postular a la Presidencia de la República en las Elecciones Generales 2021?

A nivel regional, la prohibición de reelección sí comprende tanto al Gobernador como al Vicegobernador. Efectivamente, el artículo 191 de la Constitución Política vigente establece que “*No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, **los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período***” (Énfasis agregado).

No obstante que para el ámbito regional la prohibición alcanza a todos los miembros de la fórmula de candidatos, ello en modo alguno supone que no

puedan surgir dudas o interrogantes en torno a su interpretación. ¿Qué ocurre en el supuesto de que se pretenda efectuar un enroque de candidaturas, en el sentido que el gobernador postule al cargo de vicegobernador, y el vicegobernador al de gobernador regional? ¿Se podría entender ello como un quebrantamiento o incumplimiento a la prohibición de reelección?

A nivel local, atendiendo a la forma o naturaleza de la elección, resulta válido sostener que la regla es considerablemente más clara y acotada, ya que la prohibición de reelección se circunscribe única y exclusivamente a los alcaldes. El artículo 194 establece claramente que “*No hay reelección inmediata para los alcaldes*”.

A nivel local la regla puede ser aplicada con claridad o, en todo caso, genera un menos número de interrogantes, debido a que la forma de elección es distinta. Mientras que a nivel nacional y regional, existe una elección diferenciada para presidente y vicepresidentes (gobernador y vicegobernador, a nivel regional), y para congresistas de la República (para consejeros regionales); a nivel municipal la elección se efectúa en un acto único y por lista.

Así se trate de una elección provincial, siendo que una provincia está compuesta por un determinado número de distritos; la elección se realiza por lista cerrada y bloqueada. Expresado en otros términos, no existe la exigencia que la lista esté integrada por un representante de cada distrito que compone la provincia, ni que cada representante distrital sea electo única y exclusivamente por los ciudadanos que residen en dicho distrito. Ello no ocurre, por ejemplo, con el caso de las elecciones regionales, en las que todos los ciudadanos del departamento eligen a la fórmula integrada por los candidatos a gobernador y vicegobernador, pero solo los ciudadanos que domicilien en una determinada provincia eligen a su representante en el consejo regional por dicha provincia.

Bajo esa lógica, a nivel local es sencillo diferenciar a quien postula y es elegido como alcalde, y quién postula y es elegido como regidor y que, eventualmente, producto de circunstancias tales como no juramentación, vacancia (cualquiera que fuese la causal, entre ellas, la de fallecimiento), suspensión o inhabilitación del alcalde titular electo, es “*convocado*” para asumir, temporal o definitivamente (para terminar el periodo de mandato representativo) el cargo de alcalde.

No obstante, ello en modo alguno supone que a nivel local no hayan o puedan surgir dudas respecto a cómo se debe interpretar la prohibición de reelección, esto es, si lo que predomina al aplicar la regla es el cargo o el alcance territorial del mismo. Es decir, ¿un alcalde distrital podría postular al cargo alcalde provincial? O viceversa, que es el supuesto que podría encontrar un mayor sustento, ¿un alcalde provincial podría postular al cargo de alcalde distrital?

En la medida que el objeto de la presente investigación es la identificación de un perfil o requisitos e impedimentos que permitan optimizar la idoneidad ética y técnica de los candidatos a cargos públicos representativos, no debe dejar de resaltarse el hecho que el Poder Constituyente no prohíbe la reelección, ni inmediata ni indefinida, de consejeros regionales ni regidores. Pese a que se accede a dichos cargos por voto popular, es decir, pese a que también se trata de cargos públicos representativos, la Constitución Política vigente no prohíbe la reelección de dichas autoridades.

A efectos de indagar en una causa que sustente dicha diferenciación, se considera que la diferencia sustancial se encuentra en la naturaleza de las funciones que ejercen, así como del órgano que integran. Mientras el presidente de la República, Gobernador Regional y el Alcalde ejercen funciones administrativas y ejecutivas, mientras dichas autoridades son responsables de la gestión o del gobierno, motivo por el cual ejecutan el presupuesto público (administran recursos públicos, si se prefiere el término); los consejeros regionales y regidores, ejercen funciones normativas, fiscalizadoras y representativas, propiamente dichas.

En adición a ello, podría sostenerse o resaltarse que los consejeros regionales o regidores, al formar parte de un órgano colegiado, no pueden ejercer su poder de manera individualizada, sino más bien colectiva. Expresado en otros términos, las funciones propiamente dichas recaen no en la autoridad o persona, sino en el órgano denominado Consejo Regional o Concejo Municipal. Un regidor o consejero regional individualmente considerado no podría emitir una ordenanza, por ejemplo; o emitir en representación del gobierno local o municipio, por sí mismo, un acto administrativo<sup>14</sup>. Por el contrario, un Presidente de la República, un Gobernador Regional y Alcalde, puede ser percibido como un órgano unipersonal, que es lo que le permite, sin perjuicio de la estructura orgánica debajo de este, emitir actos administrativos y tomar, por sí mismos y de manera individual, decisiones públicas.

Ahora bien, a efectos de dilucidar los alcances de la prohibición de la “reelección”, deben tomarse en consideración que nos encontramos ante un derecho constitucional. Bajo esa lógica, toda restricción o limitación del derecho a ser elegido debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

En ese contexto, la pauta que debe seguirse es que la interpretación de toda norma de prohibición debe ser interpretada de manera estricta y restrictiva.

En ese orden de ideas, si la prohibición es de “reelección”, esta debe aplicar única y exclusivamente a los ciudadanos electos para un determinado cargo.

---

<sup>14</sup> Tan es así que la “Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades”, establece en su artículo 11 lo siguiente:

**“ARTÍCULO 11.- RESPONSABILIDADES, IMPEDIMENTOS Y DERECHOS DE LOS REGIDORES**

*Los regidores son responsables, individualmente, por los actos violatorios de la ley practicados en el ejercicio de sus funciones y, solidariamente, por los acuerdos adoptados contra la ley, a menos que salven expresamente su voto, dejando constancia de ello en actas.*

*Los regidores no pueden ejercer funciones ni cargos ejecutivos o administrativos, sean de carrera o de confianza, ni ocupar cargos de miembros de directorio, gerente u otro, en la misma municipalidad o en las empresas municipales o de nivel municipal de su jurisdicción. Todos los actos que contravengan esta disposición son nulos y la infracción de esta prohibición es causal de vacancia en el cargo de regidor”.*



Es decir, si una persona postula al cargo de regidor o consejero regional, pero producto de la no juramentación, vacancia, suspensión o inhabilitación del alcalde titular, es “convocada” (no proclamada) para que asuma el cargo de alcalde; no se puede considerar que dicho ciudadano que postuló como regidor, ganó la elección como regidor, pero producto de las circunstancias, asume el cargo de alcalde, se encuentre prohibido de postular al cargo de alcalde.

En el caso de los vicepresidentes de la República y de vicegobernadores regionales es, a nuestro juicio, similar. El Vicepresidente de la República solo se encarga del despacho en ausencia del Presidente, no tiene un cargo o funciones propias a nivel constitucional, siendo que ni siquiera asume plenamente las funciones del Presidente de la República<sup>15</sup>. Por su parte, el Vicegobernador Regional, si bien asume funciones plenas por ausencia o imposibilidad del Gobernador Regional, tampoco cuenta con funciones propias<sup>16</sup>.

En ese sentido, si bien se les exige los mismos requisitos, no se puede imponer las mismas cargas o restricciones que sí corresponde o resulta admisible aplicar para los titulares de dichos cargos ejecutivos.

Así también lo ha entendido el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en el marco del proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018. En su

---

<sup>15</sup> Efectivamente, el artículo 115 de la Constitución Política de 1993, dispone lo siguiente:

**“Artículo 115.-** Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones.

Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, **el Primer Vicepresidente se encarga del despacho**. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente” (Énfasis agregado).

<sup>16</sup> Ello se desprende lo dispuesto en el artículo 23 de la “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”, que establece lo siguiente:

**“Artículo 23.- Vicepresidencia Regional**

**El Vicepresidente Regional reemplaza al Presidente Regional en casos de licencia concedida por el Consejo Regional**, que no puede superar los 45 días naturales al año, por ausencia o impedimento temporal, por suspensión o vacancia, con las prerrogativas y atribuciones propias del cargo. Cumple funciones de coordinación y aquellas que expresamente le delegue el Presidente. Percibe la remuneración correspondiente a su cargo, sin derecho a dietas” (Énfasis agregado).

Resolución 442-2018-JNE de 27 de junio de 2018 (Caso Movimiento Regional Ucayali Región con Futuro), el Supremo Tribunal Electoral desarrolló los alcances de la prohibición de la reelección de la manera siguiente:

- **Alcaldes:** la prohibición se aplica a todos los que fueron electos como alcaldes, sea en procesos electorales de calendario fijo, elecciones municipales complementarias o en nuevas elecciones municipales. Para tal efecto, no importa si es que el alcalde fue revocado, suspendido por mandato de detención o falta grave, inhabilitado o no juramentó al cargo, bastará que haya sido proclamado como tal (entiéndase, como alcalde, para que resulte aplicable la prohibición de reelección inmediata).
- **Gobernadores Regionales:** la prohibición se aplica a todos los que fueron electos como gobernadores regionales, no resultando relevante que hayan sido vacados, suspendidos por mandato de detención, inhabilitados o no hayan jurado al cargo, para que les resulte aplicable la prohibición de reelección inmediata.
- **Vicegobernadores Regionales:** la prohibición se aplica a todos los que fueron electos como vicegobernadores regionales, no resultando relevante que hayan sido vacados, suspendidos por mandato de detención o falta grave, inhabilitados o que no hayan asumido ni jurado al cargo; ya que igual están impedidos de postular a la reelección inmediata.
- **Regidores:** Al respecto, se debe recordar, en primer lugar, que no existe prohibición de reelección inmediata para el cargo de regidor. Por tanto, el análisis que efectuó el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones está referido a si es que un regidor que asumió el cargo de alcalde puede postular, valga la redundancia, al cargo de alcalde. En ese sentido, se tiene que no resulta aplicable la prohibición de reelección inmediata a aquel regidor que asumió el cargo de alcalde como consecuencia de la vacancia, revocatoria, suspensión o inhabilitación del alcalde titular, o que asumió el cargo por la no asunción ni juramentación del cargo del alcalde electo.

- **Vicegobernadores regionales que asumieron el cargo de gobernadores regionales:** El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones evalúa si es que un vicegobernador regional que asumió el cargo de gobernador regional puede postular no al cargo para el cual fue electo (entiéndase, el de vicegobernador), sino más bien al de gobernador. En ese sentido, el Supremo Tribunal Electoral considera que no resulta de aplicación la prohibición de reelección inmediata a aquel vicegobernador regional que asume el cargo de gobernador regional por vacancia, suspensión o inhabilitación del titular, o porque el gobernador electo nunca asumió ni juramentó el cargo.
- **Consejeros regionales:** Al igual que en el caso de los regidores, es preciso recordar que no se encuentra prohibida la reelección inmediata e indefinida de consejeros regionales; por tanto, el análisis que efectúa el Supremo Tribunal Electoral está relacionado con la posibilidad de que estos puedan postular al cargo de gobernador o vicegobernador regional. En ese contexto, se tiene que no resulta de aplicación la prohibición de reelección inmediata a aquel consejero regional que asume el cargo de gobernador o vicegobernador como consecuencia de la vacancia, fallecimiento, suspensión o inhabilitación de los titulares (entiéndase, gobernador o vicegobernador) o porque estos no asumieron ni juraron nunca al cargo como tales.

Como puede advertirse, en un criterio que se comparte plenamente, para el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones lo relevante no lo constituye el cargo que ejerce una persona al momento de la presentación de la solicitud de inscripción de su candidatura; sino el cargo para el cual postuló y fue electa aquella persona; ya que la prohibición constitucional no recae o se circunscribe al “*ejercicio del cargo*”, sino al título o forma a la que “*accedió al cargo*”.

Ello es razonable porque se trata de prohibición de “*reelección*”, la cual no versa sobre los “*alcaldes*”, “*gobernadores regional*” o el “*Presidente de la República*” en ejercicio. En el supuesto que existiese una prohibición de tal

naturaleza, dicha regla prohibitiva tendría que ser complementada con un factor tan importante como la regla misa: el parámetro temporal.

Efectivamente, si lo que se pretende es prohibir que una autoridad que ejerce un cargo público representativo postule al cargo que ejerce, correspondería formularse la interrogante sobre a partir de qué momento se debe computar la prohibición. Para absolver dichas interrogantes, surgen, por lo menos, cinco (5) alternativas: a) la fecha del vencimiento del plazo para que se convoque al proceso electoral correspondiente, b) la fecha de vencimiento del periodo para llevar a cabo los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas (entiéndase, de elección de candidatos), c) la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de listas de candidatos, d) la fecha en la cual la organización política presenta la solicitud de inscripción de la lista integrada por la autoridad, y e) la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de las solicitudes de retiro de listas y renunciadas a candidaturas.

Ahora bien, con relación a la reelección, sobre todo en sede municipal (aunque también podría presentarse el caso a nivel regional), se había indicado que se podían presentar interrogantes relacionadas con el alcance territorial o geográfico de la prohibición, en el sentido de que lo relevante para que se aplique la prohibición constitucional era únicamente el cargo, y no así la circunscripción geográfica. De esa manera, un alcalde distrital no podría postular a una alcaldía provincial y viceversa.

Al respecto, considerando que nos encontramos ante la limitación del ejercicio de derechos fundamentales, como es el caso del derecho a ser elegido, y a que se permite la figura del domicilio múltiple; somos de la opinión que la prohibición de reelección está relacionada también con la circunscripción y no solo con el cargo. Expresado en otros términos, la prohibición de la reelección impide que un alcalde de un distrito X pueda postular inmediatamente al mismo cargo en el distrito X, mas no en la provincia Y o en el distrito Z.

Sin perjuicio de que luego se pueda ahondar en la razonabilidad de la prohibición de la reelección inmediata de gobernadores y vicegobernadores regionales, así como de alcaldes; se parte de la premisa que la finalidad objetiva de tal prohibición, más que promover la renovación en la política, es la prevención de la corrupción. Adicionalmente, podría aducirse como argumento que se pretende evitar que se destinen recursos públicos en una eventual campaña reeleccionista.

Si aquella es la premisa, ¿cuál sería la capacidad de prevención de la corrupción o de uso de recursos públicos en una campaña reeleccionista en el caso del alcalde de la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, distrito que forma parte de la provincia de Lima, si es que este aspira a postular al cargo de alcalde en la Municipalidad Provincial de Cañete? ¿cuál sería la capacidad de prevención de la corrupción o de uso de recursos públicos en una campaña reeleccionista si el alcalde de la Municipalidad Provincial de Huaral, que se encuentra en el departamento de Lima, desea postular al cargo de alcalde de la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado, ubicada en el departamento de Arequipa? La respuesta a dichas interrogantes sería negativa.

Cuestión distinta podría sostenerse en aquellos casos en los cuales sí nos encontremos ante un mismo territorio. Por ejemplo, en el caso de la provincia constitucional del Callao. La Municipalidad Provincial del Callao y el Gobierno Regional del Callao, aunque ejercen funciones distintas (y complementarias), dicho ejercicio recae sobre el mismo territorio. Otro ejemplo donde podría tener utilizar una interpretación “*amplia*” de la prohibición de la reelección o, en todo caso, analizada únicamente a la luz de la naturaleza del cargo, sería cuando un alcalde provincial aspira a ser alcalde de alguno de los distritos que compone la provincia. No obstante, dicha distinción corresponde efectuarla a la propia Constitución, lo que hasta la fecha no ha ocurrido.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones también ha tenido ocasión de pronunciarse, en el marco del proceso de Elecciones Regionales y

Municipales 2018, en el extremo que la prohibición de reelección, precisamente por tratarse de una norma limitativa de derechos, debe aplicarse solo al supuesto en el cual un alcalde o gobernador regional postula al mismo cargo en la misma circunscripción. Así, se tiene que en el considerando 13 de la Resolución 769-2018-JNE del 16 de julio de 2018 (Caso Movimiento Regional Fuerza Amazonense), el Supremo Tribunal Electoral indicó lo siguiente:

“13. En ese sentido, **la prohibición de reelección inmediata prevista en el artículo 194 de la Constitución constituye, a su vez, una restricción al derecho fundamental a la participación política** prevista en el inciso 17 del artículo 2 y en el artículo 31 de la Constitución. En consecuencia, dado que se trata de la limitación al ejercicio de un derecho fundamental, **esta tiene que ser interpretada en forma restrictiva y no puede ser extendida a supuestos distintos de los que ya están claramente establecidos en la norma**. En efecto, el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia recaída en el Exp. N.º 01352-2011-HD, ha precisado que la interpretación extensiva de una disposición que restringe derechos fundamentales se encuentra vedada, implícitamente, por el principio que se deriva del artículo 139, inciso 9, de la Constitución, es decir, el principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos” (Énfasis agregado).

Argumento que es complementado por lo señalado en los considerandos 16 y 17 de la referida Resolución, en la cual el Supremo Tribunal Electoral manifiesta lo siguiente:

“16. En ese sentido, se entiende que la prohibición de reelección ayudaría a equiparar las condiciones entre los candidatos a una circunscripción, eliminando la posibilidad de que un candidato en búsqueda de la reelección muestre los resultados de su gestión en la localidad como parte de su plataforma de campaña electoral. En dicho dictamen también se señala que la alternancia en el poder favorece el desarrollo del sistema democrático consolidando las instituciones y evitando el pernicioso enquistamiento de las cúpulas. **Ambas justificaciones solo tienen sentido y coherencia si el candidato a la reelección postula no solo al mismo cargo, sino también a la misma circunscripción.**

17. Siendo así, para que se configure el supuesto de reelección inmediata prevista en el artículo 194 de la Constitución Política del Estado, modificada por la Ley N.º 30305, debe probarse los siguientes hechos:

i) Que el alcalde haya sido elegido por voto popular en un determinado distrito o provincia para el periodo 2015-2018.

ii) **Que la mencionada autoridad edil, pretenda postular en las Elecciones Regionales y Municipales 2018, al mismo distrito o provincia en el que fue elegido por el periodo 2015-2018**” (Énfasis agregado).

Finalmente, con relación a la reelección, es preciso indicar que la prohibición de reelección inmediata de gobernadores y vicegobernadores regionales, así como de alcaldes, fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional. Efectivamente, se interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la *“Ley 30505, Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes”*, lo que generó el Expediente 0008-2018-AI/TC.

La referida demanda de inconstitucionalidad motivó que el Tribunal Constitucional declarase infundada la misma mediante sentencia de fecha 4 de octubre de 2018. En los fundamentos jurídicos 43 y 44 de la referida sentencia, el citado organismo constitucional autónomo manifestó lo siguiente:

“43. Como bien puede apreciarse, **no existe parámetro constitucional o convencional que nos lleve a desconocer que el derecho a elegir y el derecho a ser elegido admite límites, así como que nos permita inducir que existe un supuesto derecho a ser reelegido.**

44. Se constata ahora que la aprobación de esta reforma constitucional fue aprobada por el Congreso de la República siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 206 de la Constitución y, por lo tanto, no se incurrió en vicios formales que permitan, por este tipo de consideraciones, cuestionar su constitucionalidad. Resulta oportuno anotar también que **la prohibición de reelección inmediata para los alcaldes no contraviene los límites materiales que debe observar la reforma de la Constitución, pues no desnaturaliza la identidad de la carta constitucional hoy vigente**” (Énfasis agregado).

Siendo más enfático el Supremo Intérprete de la Constitución en el fundamento jurídico 50 de dicha sentencia, ya que concluye que la

prohibición de la reelección inmediata no contraviene la Norma Fundamental. Efectivamente, en el citado fundamento el órgano jurisdiccional afirmó lo siguiente:

“50. Y es que ni la República, ni la descentralización, ni la separación de poderes dependen de que se reelija inmediatamente o no a determinados funcionarios públicos como los alcaldes, por ejemplo. En consecuencia, corresponde desestimar la presente demanda, por cuanto **la ley de reforma constitucional cuestionada no contraviene parámetros centrales dentro de la configuración de nuestra Constitución, tanto a nivel de competencias, procedimientos o contenidos**” (Énfasis agregado).

Por otro lado, corresponde indicar que el Poder Constituyente no solo ha previsto impedimentos absolutos para el ejercicio del derecho a ser elegido. A nivel constitucional también nos encontraremos con impedimentos relativos.

Como se indicaba en párrafos anteriores, por impedimentos relativos entendemos a aquellos que se encuentran en capacidad de levantarse voluntariamente por la persona que pretende postular a un cargo público representativo. Así, a nivel constitucional tenemos el caso de la exigencia de renunciaciones de altos funcionarios públicos. Expresado en otros términos, si determinados funcionarios u autoridades pretenden acceder a cargos públicos representativos por elección popular, deben renunciar con anticipación.

Un ejemplo de ello se encuentra, para el caso de aquellas personas que aspiren al cargo de congresista de la República, en el artículo 91 de la “*Constitución Política del Perú de 1993*”, que dispone lo siguiente:

“**Artículo 91.-** No pueden ser elegidos miembros del Parlamento Nacional si no han renunciado al cargo seis (6) meses antes de la elección:

1. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General.



2. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, ni el Defensor del Pueblo.
3. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y el Superintendente Nacional de Administración Tributaria.
4. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad, y
5. Los demás casos que la Constitución prevé".

La exigencia de renuncia no solo se encuentra prevista para titulares de organismos constitucionales autónomos, miembros del Poder Ejecutivo u organismos públicos de alcance nacional. También se requiere renuncia, incluso, para aquellas autoridades que ejercen cargos públicos representativos por voto popular de alcance regional y local, que deseen postular a otros cargos públicos. Nos referimos a los gobernadores regionales y alcaldes.

El artículo 191 de la *"Constitución Política del Perú de 1993"*, prevé que *"Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde; los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva"*. Dicha regla también se encuentra también prevista a nivel local, toda vez que el artículo 194 de la misma norma establece que *"Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva"*.

En la medida que el derecho a ser elegido es un derecho constitucional de configuración legal, resulta factible que a nivel legal se puedan contemplar impedimentos, tanto absolutos como relativos, siempre que resulten proporcionales y razonables.

Así, por ejemplo, se tiene que el artículo 107 de la *"Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones"*, con relación a los impedimentos para ser candidato a la

Presidencia o Vicepresidencias de la República, prevé como aquellos que pueden ser calificados como “*absolutos*”, los siguientes:

**“Artículo 107.-** No pueden postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República:

(...)

e. El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo, del que ejerce la Presidencia o la ha ejercido en el año precedente a la elección.

(...)

i. Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.

j. Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas”.

Por su parte, con relación a los impedimentos relativos, debido a que el Poder Constituyente no contempló a nivel constitucional los mismos, como sí lo hizo para el caso de los candidatos al cargo de congresista de la República, se tiene que el citado artículo 107 de la “*Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones*” prevé los siguientes:

**“Artículo 107.-** No pueden postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República:

a. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General de la República y las autoridades regionales, si no han renunciado por lo menos seis meses antes de la elección;

b. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo, si no han dejado el cargo 6 (seis) meses antes de la elección;

- c. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones, si no han renunciado por lo menos seis meses antes de la elección;
- d. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que no han pasado a la situación de retiro por lo menos seis meses antes de la elección”.

El citado artículo 107 contempla un impedimento adicional para ser candidato al cargo de Presidente o Vicepresidente que resulta viable de ser considerado como un impedimento relativo. Nos referimos al previsto en el literal h, que refiere que no pueden ser candidatos “*Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)*”.

Se estima que dicha causal o supuesto califica como un impedimento relativo porque, como se indicó en párrafos precedentes, la persona se encuentra en capacidad de levantar o superar dicho obstáculo o impedimento. ¿Cómo hacerlo en el presente caso? Cancelando la reparación civil que le fue impuesta y cumplimiento oportunamente con sus obligaciones alimentarias.

Para el caso de los impedimentos para ser candidatos al cargo de congresista de la República, salvo el impedimento absoluto relacionado al parentesco con la autoridad vigente, se tiene que tanto los impedimentos absolutos como relativos, son idénticos a aquellos previstos a nivel legal para los que pretenden ser candidatos al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Ello se aprecia de lo previsto en el artículo 113 de la “*Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones*”, que dispone lo siguiente:

“**Artículo 113.-** No pueden ser candidatos a representantes al Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien seis (6) meses antes de la fecha de las elecciones:

- a) Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General y las autoridades regionales;
- b) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo;

Ahora bien, es preciso indicar que la “*Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones*” prevé un impedimento relativo adicional y que está relacionado con la exigencia de presentación, ya no de renunciaciones, sino de licencias para el ejercicio de una función pública. Nos referimos al artículo 114 de dicha Ley, que establece lo siguiente:

**“Artículo 114.-** Están impedidos de ser candidatos los comprendidos en el Artículo 10 de esta Ley, así **como los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos y de los organismos y empresas del Estado, si no solicitan licencia sin goce de haber, la cual debe serles concedida 60 (sesenta) días antes de la fecha de las elecciones.** Asimismo, los que hayan sido cesados o destituidos como consecuencia de inhabilitación dispuesta por sentencia en proceso penal” (Énfasis agregado).

Al respecto, corresponde indicar que dicho precepto normativo se encuentra dentro del capítulo relativo a las reglas que rigen la postulación y elección de congresistas, por lo que por una interpretación sistemática por ubicación de normas, y considerando que, aunque de carácter relativo, se trata de una norma que limita el derecho a ser elegido o, por lo menos, impone una carga o condición para su ejercicio; se concluye que lo previsto en el artículo 114

---

*c) El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones; y,*

*d) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad.*

*Tampoco pueden ser elegidos congresistas quienes no se encuentren debidamente inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).*

*No pueden ser candidatos a los cargos de Congresista de la República o Representante ante el Parlamento Andino, las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.*

*Tampoco pueden ser candidatos a los cargos de Congresista de la República o Representante ante el Parlamento Andino, los que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenados a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas”.*

de la Ley Orgánica de Elecciones no resulta exigible a los candidatos al cargo de Presidente o Vicepresidentes de la República.

Con relación a este impedimento relativo, se debe señalar que solo resulta exigible a aquellas personas que mantienen una relación de naturaleza laboral con el Estado, no así a los locadores de servicios o aquellos que mantienen una relación contractual de carácter civil con una entidad pública, por ejemplo, un proveedor. Así lo ha entendido el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, el cual, respecto a los que prestan servicios a entidades públicas, ha señalado, entre otras, en el considerando 14 de la Resolución 0901-2018-JNE de 19 de julio de 2018 (Caso Podemos por el Progreso del Perú), lo siguiente:

**“14. El requisito de licencia sin goce de haber de todo candidato que sea funcionario o trabajador de una entidad del Estado tiene como finalidad salvaguardar la neutralidad del Estado**, ya que al impedirse que los candidatos perciban remuneración o asignación alguna por parte de las entidades públicas, se evita también que sea el Estado quien subsidie, de manera indirecta, los costos en que aquellos incurren como consecuencia de la campaña electoral, hecho que privilegiaría la posición de algunos candidatos (los trabajadores del Estado) por encima de otros” (Énfasis agregado).

Concluyendo el Supremo Tribunal Electoral, en el considerando 17 de la citada Resolución, que **“no existe obligación de presentar licencia sin goce de haber en el marco de un contrato de locación de servicios”** (Énfasis agregado).

Asimismo, respecto de los proveedores de entidades públicas, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones también ha indicado que no se encuentran dentro de la obligación de solicitar licencias. Con ocasión del proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, el Supremo Tribunal Electoral ha indicado en su Resolución 1405-2018-JNE de 30 de julio de 2018, lo siguiente:

“6. Es necesario precisar que al amparo de la legislación laboral, las modalidades de contratación susceptibles del trámite de una licencia sin goce de haber en el Estado son las siguientes: Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa; Decreto Legislativo N.º 1057, que regula el régimen de Contratación Administrativa de Servicios - CAS, y el Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, **y en estos casos si está prevista la suspensión del contrato, conocida como licencia.**

7. En ese sentido, siendo que se ha precisado que dicha candidata trabaja para un proveedor de Qali Warma, **tenemos que su empleador es el proveedor**, en este caso Panadería -Proveedor, **por lo que carece de objeto solicitar la licencia sin goce de haber**; por lo tanto, se debe declarar fundada la apelación en este extremo” (Énfasis agregado).

Con relación a la “*Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones*”, es preciso indicar que esta contiene a su vez un impedimento absoluto (de carácter temporal) para el ejercicio del derecho a ser elegido a cualquier cargo público representativo, sea de nivel nacional (Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República), regional (Gobernador, Vicegobernador y Consejero Regional) y local (Alcalde y Regidor). Efectivamente, el literal d) del artículo 10 de dicha Ley dispone que “*No son elegibles los funcionarios públicos inhabilitados de conformidad con el Artículo 100 de la Constitución*”.

Así las cosas, se tiene que el legislador desarrolla lo previsto en el citado artículo de la “*Constitución Política del Perú de 1993*”<sup>18</sup> que contempla la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública por la comisión de una infracción constitucional.

---

<sup>18</sup> En estricto, en el artículo 100 de la “*Constitución Política del Perú de 1993*”, que dispone lo siguiente:

**“Artículo 100.-** *Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.*

*El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.*

*En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.*

*La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.*

*Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso”.*

Dicha inhabilitación podía haberse circunscrito a aquellos cargos públicos no sujetos a elección popular o a cualquier cargo público, sea representativo o no. El legislador optó por lo segundo, lo cual a nuestro juicio es correcto.

Se arriba a dicha conclusión si se considera que entre las autoridades y altos funcionarios pasibles de acusación constitucional se encuentran, precisamente, autoridades que ejercen cargos públicos representativos a los cuales se accede por voto popular, como es el caso del Presidente y de los Congresistas de la República<sup>19</sup>.

A nivel de los gobiernos regionales y locales, también la ley contempla impedimentos absolutos y relativos. Con relación a los impedimentos absolutos, la legislación vigente nos permite sostener que son los mismos que se encuentran actualmente previstos para aquellas personas que aspiran a ser candidatos al cargo de Congresista de la República, con la diferencia que tanto la “*Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales*” y la “*Ley 26864, de Elecciones Municipales*”, prevén un impedimento adicional: no pueden ser candidatos el Presidente y Vicepresidentes de la República, ni los congresistas de la República.

En el caso de los congresistas de la República, ello resulta atendible porque se trata de un cargo irrenunciable por mandato expreso de la “*Constitución Política del Perú de 1993*” (artículo 95). Sin embargo, no puede afirmarse lo mismo respecto del Presidente de la República, ya que una de las causales de vacancia es, precisamente, la renuncia<sup>20</sup>. En ese sentido, si el cargo de

---

<sup>19</sup> Con relación a la acusación constitucional, es preciso mencionar que el artículo 99 de la “*Constitución Política del Perú de 1993*”, dispone lo siguiente:

“**Artículo 99.-** Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas”.

<sup>20</sup> Efectivamente, el artículo 113 de la Constitución Política de 1993 reconoce la posibilidad del Presidente de la República para renunciar a su cargo, al disponer lo siguiente:

“**Artículo 113.-** La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.

Presidente de la República es renunciable, más allá del alcance territorial del cargo, resultaba viable que se hubiese previsto, respecto de dicho alto funcionario, un impedimento relativo y no absoluto, en el sentido que si aspirase a postular a un cargo regional o local, deba renunciar un periodo de tiempo antes (que podría ser la fecha de vencimiento del plazo para que se realice la convocatoria al proceso electoral que corresponda) a la fecha de realización del acto electoral.

Con relación a los impedimentos relativos, debido a que, como se verá en el siguiente capítulo, la *“Ley 30717, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos”*; se circunscribió única y exclusivamente a ampliar y uniformizar los impedimentos absolutos; se advierte que sí existe una diversidad y falta de congruencia en las normas que regulan tanto las elecciones regionales como municipales.

Un ejemplo de ello lo constituyen los impedimentos relativos vinculados con la exigencia de renuncia de altos funcionarios y autoridades. Mientras algunos numerales del artículo 14 de la *“Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales”* - tomando como parámetro las autoridades y funcionarios, así como el periodo de tiempo al que alude el artículo 91 de la Constitución Política, que impone impedimentos relativos para ser candidato al cargo de congresista de la República -; exige una renuncia con un plazo no menor de anticipación de ciento veinte (180) días calendario, a los funcionarios siguientes:

---

**3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.**

4. *Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado, y*

5. *Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución” (Énfasis agregado).*



**“Artículo 14.- Impedimentos para postular**

No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:

(...)

2. Salvo que renuncien de manera irrevocable ciento ochenta (180) días antes de la fecha de elecciones, los alcaldes que deseen postular al cargo de presidente regional.
3. Salvo que renuncien de manera irrevocable ciento ochenta (180) días antes de la fecha de las elecciones:
  - a) Los ministros y viceministros de Estado.
  - b) Los magistrados del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Tribunal Constitucional.
  - c) El Contralor General de la República.
  - d) Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.
  - e) Los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec).
  - f) El Defensor del Pueblo y el Presidente del Banco Central de Reserva.
  - g) El Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
  - h) El Superintendente de Administración Tributaria (Sunat).
  - i) Los titulares y miembros directivos de los organismos públicos y directores de las empresas del Estado”.

El artículo 8 de la “*Ley 26864, de Elecciones Municipales*”, exige un plazo de renuncia considerablemente menor, esto es, de sesenta (60) días calendario antes de la elección, a las autoridades y altos funcionarios (algunas ya inexistentes en nuestro ordenamiento jurídico) siguientes:

**“Artículo 8.- Impedimentos para postular**

No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:

(...)

8.2 Salvo que renuncien sesenta días antes de la fecha de las elecciones:

- a) Los Ministros y Viceministros de Estado, el Contralor de la República, el Defensor del Pueblo, los Prefectos, Subprefectos, Gobernadores y Tenientes Gobernadores.
- b) Los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura y de los organismos electorales.
- c) Los Presidentes de los Consejos Transitorios de Administración Regional y los Directores Regionales sectoriales.

- d) Los Jefes de los Organismos Públicos Descentralizados y los Directores de las empresas del Estado.
- e) Los miembros de Comisiones Ad Hoc o especiales de alto nivel nombrados por el Poder Ejecutivo”.

Situación similar se presenta con los impedimentos relativos que exigen, ya no renuncia, pero sí licencias sin goce de haber de trabajadores y servidores públicos. Mientras el artículo 14 de la “*Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales*” contempla un plazo diferenciado de ciento veinte (120) y treinta (30) días calendario antes de la elección, en función del tipo de autoridad, como se aprecia a continuación:

**Cuadro 2**

**Impedimentos relativos que implican la exigencia de licencia, en la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales**

120 días calendario	30 días calendario
<p><b>“Artículo 14.- Impedimentos para postular</b>  <i>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:</i>            (...)                       4. <i>Salvo que soliciten licencia sin goce de haber ciento veinte (120) días antes de la fecha de elecciones:</i>            a) <i>Los presidentes y vicepresidentes regionales que deseen postular a cualquier cargo de elección regional.</i>            b) <i>Los alcaldes que deseen postular al cargo de vicepresidente o consejero regional.</i>            c) <i>Los regidores que deseen postular al cargo de presidente, vicepresidente o consejero regional.</i>            d) <i>Los gerentes regionales, directores regionales sectoriales y los gerentes generales municipales.</i>            e) <i>Los gobernadores y tenientes gobernadores”<sup>21</sup>.</i></p>	<p><b>“Artículo 14.- Impedimentos para postular</b>  <i>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:</i>            (...)                       5. <i>También están impedidos de ser candidatos:</i>            (...)                       b) <i>Los funcionarios públicos que administran o manejan fondos del Estado y los funcionarios de empresas del Estado si no solicitan licencia sin goce de haber treinta (30) días naturales antes de la elección, la misma que debe serles concedida a la sola presentación de su solicitud”<sup>22</sup>.</i></p>

<sup>21</sup> Artículo 14 de la “*Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales*”.

El artículo 8 de la “*Ley 26864, de Elecciones Municipales*”, contempla un plazo único de treinta (30) días calendario antes de la fecha de realización del acto electoral, para el caso de “*Los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos, así como de los organismos y empresas del Estado y de las Municipalidades*”.

Ahora bien, a favor de la “*Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales*”, corresponde mencionar que no condiciona la exigencia de presentación de solicitudes de otorgamiento de licencia sin goce de haber a funcionarios y servidores públicos, al manejo de fondos del Estado. Para aspirar a ser candidato a un cargo municipal, basta tener una relación de naturaleza laboral con alguna entidad pública (empresas del Estado incluidas), para que surja el impedimento relativo referente a la presentación de licencias.

Ahora bien, con relación a si es que los impedimentos previstos en el ordenamiento jurídico vigente, tanto a nivel constitucional como legal, permiten optimizar el principio de idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos; se concluye que muy pocos se erigen en herramientas idóneas para alcanzar dicha finalidad.

Efectivamente, los impedimentos relativos, sea aquellos que exigen renuncia o los que exigen licencia con anticipación a la fecha de la elección, de las autoridades, altos funcionarios, trabajadores y servidores públicos en general; no tienen por finalidad cautelar u optimizar el principio de idoneidad técnica o ética de los candidatos. Como lo releva la jurisprudencia del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones citada en los párrafos anteriores, lo que se pretende con tales impedimentos es salvaguardar el deber de neutralidad estatal en los procesos electorales.

Expresado en otros términos, más que velar porque la ciudadanía tenga candidatos idóneos tanto técnica como éticamente, lo que buscan tales

---

<sup>22</sup> *Ibídem.*

impedimentos relativos es salvaguardar la adecuada gestión o administración de los recursos públicos. Es decir, que tanto el dinero como las horas-hombre que labora una persona en una entidad pública, estén destinadas única y exclusivamente a la promoción del bienestar general a través del ejercicio de las funciones y competencias propias de la entidad en la que labore la persona que aspira a ser candidato a un cargo público representativo al cual se accede por voto popular.

Así, dichas reglas parten de la premisa que existen incentivos para que un candidato realice actividades proselitistas o se dedique a su campaña electoral en horario de trabajo o, peor aún, que utilice los recursos públicos (los bienes e infraestructura de su centro de trabajo, si se prefiere, para ser más claros) para hacer campaña política a su favor. Sin embargo, ello en nada abona a que la ciudadanía cuente con candidatos idóneos, máxime si esa premisa es una “suposición”, un “prejuzgamiento” o, incluso, una “presunción de infracción”.

En lo que se refiere a los impedimentos absolutos, se estima que la reelección tampoco favorece u optimiza el principio de idoneidad técnica ni ética de los candidatos a cargos públicos representativos. Es más, podría llegar a sostenerse que merma u obstaculiza la posibilidad de que la ciudadanía cuente con candidatos idóneos técnicamente.

Se sostiene esto último porque la idoneidad técnica también se adquiere a través de la experiencia, por lo que una gestión exitosa en la circunscripción a la que se aspira postular, permite a la ciudadanía confiar en que el potencial candidato es idóneo para el cargo.

La sola posibilidad de reelección genera los incentivos para que el candidato que aspira acceder al poder público representativo se preocupe en capacitarse y realizar una gestión o desempeño correcto de sus funciones inherentes a su cargo. Ello, desde luego, optimiza su idoneidad técnica para el cargo.

Además, se debe considerar que el derecho a elegir no solo puede ser visto como un derecho de participación, sino también de control ciudadano de la gestión primigenia de aquella persona que aspire a una reelección inmediata. Así lo entendió, por ejemplo, la Comisión de Constitución y Reglamento, en el *“Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 1507/2016-CR, que propone modificar el artículo 95 de la Constitución Política del Perú para establecer límites a la reelección continua e indefinida y permitir la renuncia al cargo de congresista de la República”*, aprobado en su sesión del 8 de mayo de 2018, en la que sostuvo lo siguiente:

“Asimismo, es preciso resaltar que el derecho a elegir no solo debe ser percibido como un derecho de participación, sino que también puede ser considerado como un derecho de control ciudadano. Nos explicamos. **En la medida que no se habilita el ejercicio del derecho de control ciudadano de revocatoria para el caso de los congresistas; el ejercicio indirecto del control ciudadano se materializa a través del derecho de sufragio.**

[...]

En ese sentido, si bien es cierto que debiera ser responsabilidad directa de las organizaciones políticas y de los propios congresistas (cuando tienen aún la condición de candidatos) y no del Estado, prepararse y capacitarse para el ejercicio de cargos públicos representativos o, dicho en otros términos, presentar como candidatos a ciudadanos que se encuentren debidamente capacitados para el ejercicio ético, eficiente y responsable del citado cargo público representativo; no puede desconocerse tampoco que **la posibilidad de reelección del cargo genera incentivos para que dichos congresistas, una vez electos, se esfuercen por aprender con celeridad la dinámica del Parlamento y ejerzan correctamente su función, ya que solo mediante un adecuado ejercicio de la función representativa (al menos, en abstracto), se incrementan las posibilidades reales de un congresista de ser reelegido en el cargo**” (Énfasis agregado).

En ese orden de ideas, se concluye que los únicos impedimentos que coadyuvan u optimizan el principio de idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos, al menos en su dimensión ética, son aquellos de naturaleza absoluta que se encuentran directamente relacionados con la imposición de sanciones penales (numerales 2 y 3 del artículo 33 de la Constitución Política) y políticas (artículo 110 de la Norma Fundamental).

## CAPÍTULO IV

### LA LEY 30717 Y LA IDONEIDAD PARA EL EJERCICIO DE UN CARGO PÚBLICO REPRESENTATIVO.

#### 4.1. Introducción

La última modificación al marco normativo vigente respecto al establecimiento o regulación de impedimentos para el ejercicio del derecho a ser elegido (entiéndase, para ser candidato a un cargo público), la constituye la *“Ley 30717, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos”*.

Dicha ley, publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de enero de 2018, incorporó, como se revela en los cuadros que se muestran a continuación, nuevos impedimentos para ser candidato a cargos públicos representativos de los tres niveles de gobierno (entiéndase, nacional, regional y local, tanto provincial como distrital), relacionados con la imposición de sentencias condenatorias por la comisión de delitos que el legislador consideró singularmente graves.

**Cuadro 3**

**Cambios introducidos en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, con la dación de la Ley 30717**

Redacción previa	Redacción vigente
<p><b>“Artículo 107.-</b> No pueden postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República:</p> <p>a. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General de la República y las autoridades regionales, si no han renunciado</p>	<p><b>“Artículo 107.-</b> No pueden postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República:</p> <p>a. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General de la República y las autoridades regionales, si no han renunciado</p>

<p>por lo menos seis meses antes de la elección;</p> <p>b. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo, si no han dejado el cargo 6 (seis) meses antes de la elección;</p> <p>c. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones, si no han renunciado por lo menos seis meses antes de la elección;</p> <p>d. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que no han pasado a la situación de retiro por lo menos seis meses antes de la elección;</p> <p>e. El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo, del que ejerce la Presidencia o la ha ejercido en el año precedente a la elección.</p> <p>g. Los comprendidos en el artículo 10 (Sic).</p> <p>h. Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)<sup>23</sup>.</p>	<p>por lo menos seis meses antes de la elección;</p> <p>b. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo, si no han dejado el cargo 6 (seis) meses antes de la elección;</p> <p>c. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones, si no han renunciado por lo menos seis meses antes de la elección;</p> <p>d. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que no han pasado a la situación de retiro por lo menos seis meses antes de la elección;</p> <p>e. El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo, del que ejerce la Presidencia o la ha ejercido en el año precedente a la elección.</p> <p>g. Los comprendidos en el artículo 10 (Sic).</p> <p>h. Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).</p> <p><b>i. Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al</b></p>
---	--

<sup>23</sup> Redacción originaria del artículo 107 de la “Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones”.

	<p><b>terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</b></p> <p><b>j. Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas”<sup>24</sup>.</b></p>
<p><b>“Artículo 113.-</b> No pueden ser candidatos a representantes al Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien seis (6) meses antes de la fecha de las elecciones:</p> <p>a) Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General y las autoridades regionales;</p> <p>b) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo;</p> <p>c) El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones; y,</p> <p>d) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad.</p> <p>Tampoco pueden ser elegidos congresistas</p>	<p><b>“Artículo 113.-</b> No pueden ser candidatos a representantes al Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien seis (6) meses antes de la fecha de las elecciones:</p> <p>a) Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General y las autoridades regionales;</p> <p>b) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo;</p> <p>c) El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones; y,</p> <p>d) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad.</p> <p>Tampoco pueden ser elegidos congresistas</p>

<sup>24</sup> Redacción del artículo 107 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, luego de la emisión de la “Ley 30717, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos”.



<p>quienes no se encuentren debidamente inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)”<sup>25</sup>.</p>	<p>quienes no se encuentren debidamente inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).</p> <p><b>No pueden ser candidatos a los cargos de Congresista de la República o Representante ante el Parlamento Andino, las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</b></p> <p><b>Tampoco pueden ser candidatos a los cargos de Congresista de la República o Representante ante el Parlamento Andino, los que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenados a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas”<sup>26</sup>.</b></p>
--	--

<sup>25</sup> Redacción originaria del artículo 113 de la “Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones”.

<sup>26</sup> Redacción del artículo 113 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, luego de la emisión de la “Ley 30717, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos”.

**Cuadro 4**  
**Cambios introducidos en la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, con la dación**  
**de la Ley 30717**

Redacción previa	Redacción vigente
<p><b><u>“Artículo 14. Impedimentos para postular</u></b>  <i>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:</i>  <i>[...]</i>  <i>5. También están impedidos de ser candidatos:</i>  <i>a) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú mientras no hayan pasado a situación de retiro, conforme a Ley.</i>  <i>b) Los funcionarios públicos que administran o manejan fondos del Estado y los funcionarios de empresas del Estado si no solicitan licencia sin goce de haber treinta (30) días naturales antes de la elección, la misma que debe serles concedida a la sola presentación de su solicitud.</i>  <i>c) Los funcionarios públicos suspendidos, destituidos o inhabilitados conforme al artículo 100 de la Constitución Política del Perú.</i>  <i>d) Quienes tengan suspendido el ejercicio de la ciudadanía conforme al artículo 33 de la Constitución Política del Perú.</i>  <i>e) Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)<sup>27</sup>.</i></p>	<p><b><u>“Artículo 14. Impedimentos para postular</u></b>  <i>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:</i>  <i>[...]</i>  <i>5. También están impedidos de ser candidatos:</i>  <i>a) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú mientras no hayan pasado a situación de retiro, conforme a Ley.</i>  <i>b) Los funcionarios públicos que administran o manejan fondos del Estado y los funcionarios de empresas del Estado si no solicitan licencia sin goce de haber treinta (30) días naturales antes de la elección, la misma que debe serles concedida a la sola presentación de su solicitud.</i>  <i>c) Los funcionarios públicos suspendidos, destituidos o inhabilitados conforme al artículo 100 de la Constitución Política del Perú.</i>  <i>d) Quienes tengan suspendido el ejercicio de la ciudadanía conforme al artículo 33 de la Constitución Política del Perú.</i>  <i>e) Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).</i>  <b><i>f) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o</i></b></p>

<sup>27</sup> Redacción originaria del artículo 14 de la “Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales”.

	<p><i>suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</i></p> <p><i>g) Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas<sup>28</sup>.</i></p>
--	---

Cuadro 5

**Cambios introducidos en la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la dación de la Ley 30717**

<b>Redacción previa</b>	<b>Redacción vigente</b>
<p><b>“Artículo 8.- Impedimentos para postular</b></p> <p><i>No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:</i></p> <p><i>8.1 Los siguientes ciudadanos:</i></p> <p><i>a) El Presidente, los Vicepresidentes y los</i></p>	<p><b>“<u>Artículo 8.</u> Impedimentos para postular</b></p> <p><i>No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:</i></p> <p><i>8.1 Los siguientes ciudadanos:</i></p> <p><i>a) El Presidente, los Vicepresidentes y los</i></p>

<sup>28</sup> Redacción del artículo 14 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, luego de la emisión de la “Ley 30717, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos”.

<p><i>Congresistas de la República.</i></p> <p><i>b) Los funcionarios públicos suspendidos o inhabilitados conforme con el Artículo 100 de la Constitución Política del Estado, durante el plazo respectivo.</i></p> <p><i>c) Los comprendidos en los incisos 7), 8) y 9) del Artículo 23 de la Ley Orgánica de Municipalidades.</i></p> <p><i>d) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en actividad.</i></p> <p><i>e) Los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos, así como de los organismos y empresas del Estado y de las Municipalidades, si no solicitan licencia sin goce de haber, la misma que debe serles concedida treinta (30) días naturales antes de la elección.</i></p> <p><i>f) Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)”<sup>29</sup>.</i></p>	<p><i>Congresistas de la República.</i></p> <p><i>b) Los funcionarios públicos suspendidos o inhabilitados conforme con el Artículo 100 de la Constitución Política del Estado, durante el plazo respectivo.</i></p> <p><i>c) Los comprendidos en los incisos 7), 8) y 9) del Artículo 23 de la Ley Orgánica de Municipalidades.</i></p> <p><i>d) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en actividad.</i></p> <p><i>e) Los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos, así como de los organismos y empresas del Estado y de las Municipalidades, si no solicitan licencia sin goce de haber, la misma que debe serles concedida treinta (30) días naturales antes de la elección.</i></p> <p><i>f) Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).</i></p> <p><b><i>g) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</i></b></p> <p><b><i>h) Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de</i></b></p>
--	--

<sup>29</sup> Redacción originaria del artículo 8 de la “Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales”.

	<i>delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas</i> <sup>30</sup> .
--	---

Ahora bien, resulta necesario resaltar, en lo que respecta a la citada Ley, que esta fue exonerada de dictamen. El artículo 105 de la Constitución Política dispone que *“Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso”*.

Dicha excepción se encuentra prevista en el artículo 77 del *“Reglamento del Congreso de la República”*, que en su primer párrafo dispone lo siguiente:

**“Artículo 77.-** Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones. En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados la iniciativa no puede ser recibida y es devuelta para que se subsanen las omisiones. **La Junta de Portavoces, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, puede exonerar de algún requisito en forma excepcional**, en caso de proposiciones remitidas por el Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes” (Énfasis agregado).

Pues bien, aquello fue precisamente lo que ocurrió en el presente caso. Mediante Acuerdo de la Junta de Portavoces del 19 de octubre de 2017, se exoneró de dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento e incluyó, por ampliación, en la agenda del Pleno del Congreso de la República, el Proyecto de Ley 616/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del señor Congresista Héctor Becerril Rodríguez, iniciativa legislativa denominada *“Ley que prohíbe de manera permanente a las personas que hayan sido condenadas con*

<sup>30</sup> Redacción del artículo 8 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, luego de la emisión de la *“Ley 30717, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos”*.

*sentencia firme por delitos de terrorismo y apología al terrorismo a postular a cargos de elección popular”.*

#### **4.2. Las iniciativas legislativas que condujeron a la dación de la Ley 30717**

Si bien la iniciativa legislativa que fue exonerada de dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento por la Junta de Portavoces y sobre la base de la cual se inició el debate en el Pleno del Congreso de la República fue el Proyecto de Ley 616/2016-CR; es preciso indicar que no fue la única que, finalmente, fue considerada para efectos de la dación de la Ley 30717.

Efectivamente, durante el debate que se realizó en el Pleno del Congreso de la República, se solicitó y aceptó la acumulación de otras iniciativas legislativas, como los Proyectos de Ley 1225/2016-CR y 2076/2017-CR, y el Proyecto de Reforma Constitucional 641/2016-CR.

Por ello, resulta pertinente, máxime si no existió dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, dar cuenta de qué es lo que, en concreto, planteaban dichas iniciativas legislativas.

##### **4.2.1. El Proyecto de Ley 616/2016-CR del Grupo Parlamentario Fuerza Popular**

Mediante el Proyecto de Ley 616/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del señor Congresista Héctor Becerril Rodríguez, se pretendía modificar la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales; con la finalidad de impedir que las personas que hayan sido condenadas con sentencia firme por la comisión de delitos relacionados con el terrorismo, ejerzan el derecho al sufragio pasivo (derecho a ser elegido).

Así, respecto de la “Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones”, el citado Proyecto de Ley proponía la fórmula normativa siguiente:

**“Artículo 10.-** El ejercicio de la ciudadanía se suspende en los casos siguientes:

[...]

**e. No son elegibles quienes hayan sido condenados con sentencia firme por la comisión de cualquiera de los tipos penales referidos al terrorismo y por la comisión del Delito de Apología al Terrorismo”.**

Por su parte, respecto a las modificaciones a la “Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales” y a la “Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales”, se planteaban las modificaciones siguientes:

**Cuadro 6**

**Propuestas de modificación de la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales contenidas en el Proyecto de Ley 616/2016-CR**

<b>Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales</b>	<b>Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales</b>
<p><b>“Artículo 14.- Impedimentos para postular</b>  <i>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:</i>            (...)                       5. También están impedidos de ser candidatos:            (...)             <b>e) Los que hayan sido condenados con sentencia firme por la comisión de cualquiera de los tipos penales referidos al terrorismo y por la comisión del Delito de Apología al Terrorismo”<sup>31</sup>.</b></p>	<p><b>“Artículo 8.- Impedimentos para postular</b>  <i>No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:</i>            8.1 Los siguientes ciudadanos:            (...)             <b>f) Los que hayan sido condenados con sentencia firme por la comisión de cualquiera de los tipos penales referidos al terrorismo y por la comisión del Delito de Apología al Terrorismo”<sup>32</sup>.</b></p>

#### **4.2.2. El Proyecto de Ley 641/2016-CR del Grupo Parlamentario Fuerza Popular.**

<sup>31</sup> Proyecto de Ley 616/2016-CR, que propone la “Ley que prohíbe de manera permanente a las personas que hayan sido condenadas con sentencia firme por delitos de terrorismo y apología al terrorismo a postular a cargos de elección popular”, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del señor Congresista Héctor Becerril Rodríguez.

<sup>32</sup> Ibídem.

Mediante el Proyecto de Ley 641/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del señor Congresista Luis Galarreta Velarde, denominado “*Ley de tolerancia cero contra la incursión terrorista en la política nacional*”, se proponía modificar el artículo 31 de la “*Constitución Política del Perú de 1993*”, incluyendo un último párrafo con la fórmula normativa siguiente:

**“Artículo 31. [...]**

**Salvo el ejercicio de los derechos al voto y a la demanda de rendición de cuentas, los demás derechos previstos en los párrafos anteriores y en el artículo 35, no podrán ser ejercitados por las personas que hayan sido condenadas, con calidad de cosa juzgada, por cualquiera de los tipos penales de los delitos de terrorismo y de apología al terrorismo”.**

Adviértase que el citado proyecto de reforma constitucional no solo planteaba restringir el derecho a ser elegido de las personas que hubieran sido condenadas por el delito de terrorismo; esto es, no estaba destinada a erigirse en un requisito para el ejercicio del derecho a ser elegido. La iniciativa en cuestión también estaba destinada a impedir que dichas personas ejerzan otros derechos comprendidos dentro de la participación política, como las de iniciativa legislativa (o de reforma constitucional), revocatoria y referéndum, así como el derecho a constituir y ser afiliado a organizaciones políticas.

#### **4.2.3. El Proyecto de Ley 1225/2016-CR del Grupo Parlamentario Fuerza Popular.**

Mediante el Proyecto de Ley 1225/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del señor Congresista Mario Fidel Mantilla Medina; se pretende modificar la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales; con el objeto de impedir a las personas que cuenten con sentencia consentida o ejecutoriada por los delitos contra la Administración Pública tipificados entre los artículos 376 al 426 del Código



Penal, postular a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República y congresistas de la República, así como a cargos regionales y municipales.

Por ello, el Proyecto de Ley planteaba modificar los artículos 107 y 113 de la “*Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones*”, con la fórmula normativa siguiente:

**“Artículo 107.-** No puede postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República:  
[...]

**h. Los condenados con sentencia consentida o ejecutoriada por los delitos contra la Administración Pública tipificados entre los artículos 376° al 426° del Código Penal”.**

**“Artículo 113.-** No pueden ser candidatos a representantes al Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien seis (6) meses antes de la fecha de las elecciones:  
[...]

Tampoco pueden ser elegidos congresistas quienes no se encuentren debidamente inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI), los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) **y los condenados con sentencia consentida o ejecutoriada por los delitos contra la Administración Pública tipificados entre los artículos 376° al 426° del Código Penal”.**

Por su parte, respecto a las modificaciones a la “*Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales*” y a la “*Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales*”, se proponían las modificaciones siguientes:

#### Cuadro 7

**Propuestas de modificación de la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales contenidas en el Proyecto de Ley 1225/2016-CR**

Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales	Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales
---	--

<p><b>“Artículo 14.- Impedimentos para postular</b>  <i>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:</i>          (...)                   5. También están impedidos de ser candidatos:          (...)           <b>f) Los condenados con sentencia consentida o ejecutoriada por los delitos contra la Administración Pública tipificados entre los artículos 376° al 426° del Código Penal<sup>33</sup>.</b></p>	<p><b>“Artículo 8.- Impedimentos para postular</b>  <i>No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:</i>          8.1 Los siguientes ciudadanos:          (...)           <b>g) Los condenados con sentencia consentida o ejecutoriada por los delitos contra la Administración Pública tipificados entre los artículos 376° al 426° del Código Penal<sup>34</sup>”.</b></p>
---	--

#### 4.2.4. El Proyecto de Ley 2076/2017-CR del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso.

Mediante el Proyecto de Ley 2076/2017-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del señor Congresista Richard Acuña Núñez, denominado “*Ley que impide la postulación de personas que hayan sido condenadas por delitos de corrupción, narcotráfico, lavado de activos y terrorismo*”, se proponía modificar la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales; con el objeto de impedir a las personas condenadas por los delitos antes citados, ejercer su derecho a ser elegido.

En lo que se refiere a la “*Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones*”, se advierte que el Proyecto de Ley solo proponía limitar el derecho de las personas a postular a cargos de Presidente o Vicepresidentes de la República, mas no al cargo de congresista, ya que solo planteaba modificar el artículo 107 de la referida Ley, con la fórmula normativa siguiente:

<sup>33</sup> Proyecto de Ley 1225/2016-CR, que propone la “*Ley que establece como impedimento para ser candidato en las elecciones nacionales, regionales y municipales a condenados por delitos contra la Administración Pública*”, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del señor Congresista Mario Mantilla Medina.

<sup>34</sup> *Ibíd.*

**“Artículo 107.** No pueden postular a la Presidente o Vicepresidencias de la República:  
[...]

i) Personas que hayan sido condenadas por delitos de corrupción, narcotráfico, lavado de activos y terrorismo en cualquiera de sus formas”.

Ello no ocurre con el caso de los cargos regionales y municipales, ya que para tales supuestos sí plantea una restricción genérica, esto es, a todo tipo de cargos, como se revela a continuación:

**Cuadro 8**

**Propuestas de modificación de la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales contenidas en el Proyecto de Ley 2076/2017-CR**

<b>Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales</b>	<b>Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales</b>
<p><b>“Artículo 14.- Impedimentos para postular</b>  <i>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:</i>            (...)                       5. También están impedidos de ser candidatos:            (...)             <b>f) Personas que hayan sido condenadas por delitos de corrupción, narcotráfico, lavado de activos y terrorismo en cualquiera de sus formas”<sup>35</sup>.</b></p>	<p><b>“Artículo 8.- Impedimentos para postular</b>  <i>No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:</i>            8.1 Los siguientes ciudadanos:            (...)             <b>g) Personas que hayan sido condenadas por delitos de corrupción, narcotráfico, lavado de activos y terrorismo en cualquiera de sus formas”<sup>36</sup>.</b></p>

#### **4.3. ¿Eran las únicas iniciativas legislativas?**

Como se indicó anteriormente, la Ley 30717 no contó con un dictamen previo, siendo que para su aprobación se tomaron en consideración cuatro

<sup>35</sup> Proyecto de Ley 2076/2017-CR, que propone la “Ley que impide la postulación de personas que hayan sido condenadas por delitos de corrupción, narcotráfico, lavado de activos y terrorismo”, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, a iniciativa del señor Congresista Richard Acuña Núñez.

<sup>36</sup> Ibídem.

iniciativas legislativas (los Proyectos de Ley 616, 641, 1225-2016-CR, y el Proyecto de Ley 2076/2017-CR); sin embargo, resulta conveniente indagar si a la fecha en que se inició el debate en el Pleno del Congreso de la República y se aprobó la autógrafa de la ley, que posteriormente sería observada por el Poder Ejecutivo, existían otras iniciativas legislativas que pudieron ser evaluadas durante el debate en el Pleno.

Considerando que el Pleno del Congreso de la República debatió y aprobó el texto sustitutorio correspondiente en su sesión del 2 de noviembre de 2017, se identifican las iniciativas legislativas siguientes:

#### **4.3.1. El Proyecto de Ley 122/2016-CR del Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio**

Mediante el Proyecto de Ley 122/2016-CR presentado por el Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio a iniciativa del señor Congresista Gilbert Violeta López, se proponía modificar el artículo 33 de la “*Constitución Política del Perú de 1993*”, con la finalidad de incorporar un último párrafo con la finalidad de limitar al más alto nivel dentro de la estructura de nuestro ordenamiento jurídico (entiéndase, a nivel constitucional) el derecho a ser elegido, para las personas condenadas en segunda instancia por la comisión de delitos de función en su calidad de funcionarios o servidores públicos, aun cuando hubieran sido rehabilitados. Por ello, proponía la fórmula normativa siguiente:

**“Artículo 33.** El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

1. Por resolución judicial de interdicción.
2. Por sentencia con pena privativa de la libertad.
3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

**En los supuestos señalados en los numerales 2) y 3), no son elegibles los ciudadanos condenados en segunda instancia, los inhabilitados por el Congreso de la República de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución; y, aquellos que aún habiéndose rehabilitado, fueron condenados por la comisión de delitos de función en calidad de funcionarios o servidores públicos, conforme al artículo 41 de la Constitución”.**

#### **4.3.2. El Proyecto de Ley 988/2016-CR del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad.**

Mediante el Proyecto de Ley 988/2016-CR, presentado a iniciativa del señor Congresista Manuel Dammert Ego Aguirre, se propuso de la “*Ley que establece prohibición de funcionarios y servidores públicos, y representantes por elección popular y receptores de subvenciones públicas especiales (jerarquía eclesiástica y otros) en relación a la tenencia de bienes o capitales en lugares offshore, paraísos fiscales, evadiendo el pago de tributos al erario fiscal nacional*”, con la finalidad de prohibir que puedan ser candidatos a cargos públicos representativos quienes tengan bienes o capitales en los denominados “*paraísos fiscales*”. Para ello, planteaba la fórmula normativa siguiente:

**“Artículo 2. Prohibiciones**

[...]

2.3. No pueden ser candidatos en las elecciones al Congreso de la República, municipales y regionales, aquellos que tengan bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en lugares Off Shore paraísos fiscales”.

#### **4.3.3. El Proyecto de Ley 1315/2016-PE del Poder Ejecutivo**

El Proyecto de Ley 1315/2016-PE, presentado por el Poder Ejecutivo con el objeto de aprobar la “*Ley que dicta medidas para asegurar la transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas y su fortalecimiento institucional y dicta otras disposiciones electorales*”, planteaba también impedir el ejercicio del derecho a ser elegido a las personas sentenciadas por delitos graves.

Efectivamente, dicha iniciativa legislativa pretendía modificar el artículo 12 de la “*Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones*”, para lo cual planteaba la fórmula normativa siguiente:

**“Artículo 12.** Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas tales como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la legislación sobre la materia.

Están impedidos de ser candidatos en las elecciones presidenciales y parlamentarios, así como en los procesos electorales regionales y municipales, los ciudadanos que hayan sido condenados, con sentencia firme, por la comisión de los siguientes delitos: **terrorismo, tráfico ilícito de drogas, corrupción de funcionarios, homicidio, secuestro, violación de la libertad sexual, delitos contra la humanidad o delitos dolosos contra el Estado y la Administración Pública** según lo establecido en el Código Penal.

**La sola inscripción de cualquier ciudadano como candidato en un proceso electoral, según la legislación correspondiente, habilita el levantamiento de su secreto bancario, así como de su reserva tributaria y bursátil a efectos de que esta información puede ser de acceso directo por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera – Perú. De encontrarse operaciones sospechosas o inusuales, la Unidad de Inteligencia Financiera – Perú las notificará inmediatamente al Jurado Nacional de Elecciones, para que adopte las medidas que resulten pertinentes**

**En los casos en los que el candidato resulte elegido, esta habilitación se mantiene ininterrumpidamente hasta dos años después del término de su mandato”.** (Énfasis agregado).

Siendo que dicha propuesta legislativa, de acuerdo con su exposición de motivos, se sustentaba, entre otros, en la necesidad de cautelar un mínimo de integridad de las autoridades para que cuenten con legitimidad ante la sociedad, tanto a nivel personal como de sus decisiones, como se revela a continuación:

“De un lado, la sola posibilidad de que se conviertan en representantes personas cuyas hojas de vida resultan cuestionables desde un punto de vista ético o que, en todo caso, no gozan de la integridad mínima que deberían ostentar, termina menoscabando el propio trabajo de la autoridad en su ejercicio. Ello en la medida que **una autoridad que no cuenta con una mínima integridad difícilmente contará con legitimidad por parte de la ciudadanía, la misma que, más bien, se encontrará propensa a desconfiar de sus actuaciones y a cuestionar sus decisiones**” (Énfasis agregado).

#### **4.3.4. El Proyecto de Ley 1565/2016-CR del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad**

Mediante el Proyecto de Ley 1565/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad a iniciativa del señor Congresista Édgar Américo Ochoa Pezo, con la finalidad de impedir que sean candidatos al cargo de congresista de la República aquellos ciudadanos que pertenezcan a sociedades constituidas en paraísos fiscales, según el texto normativo siguiente:

**“Artículo 113.-** No pueden ser candidatos a representantes al Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien seis (6) meses antes de la fecha de las elecciones:

[...]

Tampoco pueden ser elegidos congresistas quienes no se encuentren debidamente inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECEI), los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM), **y aquellos que pertenezcan directa o indirectamente, o a través de cuentas, a sociedades en paraísos fiscales (Sociedades Off-Shore)**”.

#### **4.4. ¿El periodo legislativo 2016-2021 ha sido el primero en el cual se han presentado iniciativas legislativas con la finalidad de restringir el derecho a ser elegido a través del establecimiento de nuevas causales de impedimentos?**

Como se podrá evidenciar a continuación, el periodo legislativo 2016-2021 no ha sido el único en el cual se han presentado iniciativas legislativas con la finalidad de establecer nuevos requisitos e impedimentos (fundamentalmente de naturaleza absoluta), con la finalidad de optimizar el nivel de idoneidad técnica y ética de los candidatos a cargos públicos representativos de todos los niveles (nacional, regional y local).

##### **4.4.1. Periodo parlamentario 2006-2011**

Durante el periodo parlamentario 2006-2011, el grupo parlamentario Alianza Parlamentaria, a iniciativa del señor congresista Víctor Andrés García

Belaúnde, presentó el Proyecto de Ley 4766/2010-CR, mediante el cual se proponía modificar la “*Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones*”, con la finalidad de impedir que postulen a los cargos de Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República, así como representantes peruanos ante el Parlamento Andino, aquellas personas que se encuentren comprendidas en un proceso penal por la presunta comisión de algún delito en agravio del Estado, con acusación fiscal o mandato de detención.

#### 4.4.2. Período parlamentario 2011-2016

Durante el periodo parlamentario 2011-2016, se presentaron diversas iniciativas legislativas provenientes de distintos grupos parlamentarios, las cuales tenían por objeto establecer nuevos impedimentos para ser candidatos a cargos públicos representativos, fundamentalmente relacionados con la imposición de sentencias condenatorias por delitos graves, como los de terrorismo y apología al terrorismo, así como delitos de lavado de activos, violación de la libertad sexual, tráfico ilícito de drogas y delitos contra la Administración Pública.

Efectivamente, entre otros, en el periodo 2011-2016 se presentaron las iniciativas legislativas siguientes:

**Cuadro 9**

**Proyectos de ley presentados durante el periodo 2011-2016 relacionados con los impedimentos para ser candidato a un cargo público representativo.**

Nº	Proyecto de Ley	Grupo Parlamentario / Proponente	Propuesta
1	478/2011-CR	Alianza Parlamentaria (Víctor Andrés García	Modificar de los artículos 107 y 114 de la “ <i>Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones</i> ”, con la finalidad de impedir que postulen a



		Belaúnde)	los cargos de Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República, así como representantes ante el Parlamento Andino, aquellas personas que se encuentren comprendidas en un proceso penal por la presunta comisión de <b>delito en agravio del Estado</b> , con acusación fiscal o mandato de detención.
2	590/2011-JNE	Jurado Nacional de Elecciones	Entre otros, planteaba que se precise que se encuentran impedidos de postular a cualquier cargo público de elección popular los que tengan sentencia condenatoria firme y vigente por la <b>comisión de delito doloso</b> , que imponga pena privativa de libertad efectiva o suspendida. Asimismo, proponía que se exija licencia sin goce de haber, la cual debe ser concedida desde noventa (90) días calendario antes de la fecha de la elección, a los congresistas de la República, consejeros regionales, regidores y personas que tengan un vínculo laboral con el Estado, si desean postular a cualquier cargo público de elección popular.
3	611/2011-CR	Alianza por el Gran Cambio (Lourdes Alcorta Suero)	Planteaba modificar el artículo 114 de la “ <i>Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones</i> ”, con la finalidad impedir que postulen a los cargos de Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República, así como a representantes ante el Parlamento Andino, a las personas condenadas con sentencia firme por <b>tráfico ilícito de drogas o lavado de activos</b> .
4	2279/2012-CR	Gana Perú (Teófilo Gamarra Saldívar)	Planteaba modificar la “ <i>Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales</i> ”, y la “ <i>Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales</i> ”, con la finalidad de impedir que sean candidatos a los cargos de Gobernadores y Vicegobernadores Regionales, Consejeros

			Regionales, Alcaldes y Regidores; aquellas personas que pertenezcan o hayan pertenecido a grupos ideológicos y/o políticos que atenten contra la democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos; así como quienes hayan sido condenados por el <b>delito de terrorismo</b> o quienes estén siendo investigados o procesados por dicho delito a la fecha de la postulación.
5	3818/2014-CR	Solidaridad Nacional (Vicente Zeballos Salinas)	Planteaba modificar el artículo 10 de la “ <i>Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones</i> ”, con la finalidad de establecer que no son elegibles los funcionarios públicos sentenciados por <b>delitos contra la administración pública</b> .
6	3996/2014-CR	Gana Perú (Ana María Solórzano Flores)	Propone modificar la “ <i>Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales</i> ” y la “ <i>Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales</i> ”, con la finalidad de impedir que sean candidatos a los cargos de Gobernadores y Vicegobernadores Regionales, Consejeros Regionales, Alcaldes y Regidores; los condenados por sentencia no firme, tratándose de <b>delitos contra la libertad sexual, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos y contra la administración pública</b> . Asimismo, proponía impedir que sean candidatos quienes tengan mandato de detención dictado por juez competente en el curso del proceso judicial por los delitos antes mencionados.
7	4194/2014-CR	Fuerza Popular (Pedro Spadaro Philipps)	Proponía modificar la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de impedir que puedan postular a los cargos de Presidente o Vicepresidente

			de la República, Congresista de la República, representante ante el Parlamento Andino, Gobernador o Vicegobernador Regional, alcalde o regional; toda aquella persona que haya sido sentenciada por <b>terrorismo</b> .
8	4722/2015-JNE	Jurado Nacional de Elecciones	Proponía modificar la “ <i>Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones</i> ”, con la finalidad de establecer que la ciudadanía se suspende por <b>sentencia condenatoria en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad efectiva o suspendida</b> , aun cuando se trate de una sentencia con reserva de fallo condenatorio por la comisión de delito doloso, precisando que los recursos, ordinarios o extraordinarios, al interior del proceso, la interposición de demandas en procesos constitucionales, o la rehabilitación, producto del cumplimiento de la sentencia condenatoria o del vencimiento del periodo de prueba, no eliminaban la causal de suspensión de la ciudadanía.
9	4847/2015-CR	Concertación Parlamentaria (Javier Velásquez Quesquén)	Proponía modificar la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de impedir que puedan ser candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, Congresista de la República, Gobernadores y Vicegobernadores Regionales, Consejeros Regionales, Alcaldes y Regidores, quienes hayan sido condenados por el <b>delito de terrorismo, aun cuando hayan cumplido su condena y estén rehabilitados</b> .
10	4852/2015-CR	Fuerza Popular	Proponía modificar la “ <i>Ley 26859, Ley</i>

		(Héctor Becerril Rodríguez)	<p><i>Orgánica de Elecciones</i>”, con el objeto de establecer que no pueden ser elegidos los condenados mediante sentencia firme por la comisión del delito de terrorismo, precisando que el cumplimiento de la condena no elimina la causal de suspensión de ciudadanía. Asimismo, planteaba modificar la “<i>Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales</i>”, y la “<i>Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales</i>”, con la finalidad de impedir que puedan ser candidatos a los cargos de Gobernadores y Vicegobernadores Regionales, Consejeros Regionales, Alcaldes y Regidores, quienes hayan sido condenados por el <b>delito de terrorismo, aun cuando hayan cumplido su condena.</b></p>
--	--	-----------------------------	--

#### 4.5. Opiniones e información recibida

Si bien la Comisión de Constitución y Reglamento no llegó a emitir un dictamen, sí recibió informes y opiniones de instituciones públicas y privadas, así como de la sociedad civil, sobre las iniciativas legislativas que se presentaron en el periodo legislativo 2016-2021, y que planteaban nuevos impedimentos para el ejercicio del derecho a ser elegido. Tales informes y opiniones se detallan a continuación:

##### 4.5.1. Defensoría del Pueblo

Mediante Oficio 0016-2017-DP/AAC del 20 de marzo del 2017, el doctor Omar Sar Suárez, Adjunto en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, remitió a la Comisión de Constitución y Reglamento el Informe de Adjuntía 008-2017/DP-AAC, que contenía la opinión institucional del citado

organismo autónomo a favor de la aprobación del Proyecto de Ley 616/2016-CR.

En dicho informe se indica que si bien la Constitución Política establece límites explícitos al derecho de participación política, ello no excluye la posibilidad de que el legislador regule otros supuestos, siempre que sean proporcionales. En ese contexto, se tiene que al evaluar la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley 616/2016-CR a la luz del subprincipio de necesidad, la Defensoría del Pueblo indicó lo siguiente:

“Podrían concebirse medidas alternas a la propuesta por el legislador como la supervisión o régimen de control posterior al cumplimiento de la pena, que permita acreditar que las personas condenadas por terrorismo ya no participan de ideologías que promueven o justifican los crímenes, **pero resultaría difícil de demostrar pues ello forma parte de la convicción interna de la persona.**

En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre la Ley de Reforma Magisterial, donde analizó la situación de las personas que han cumplido condena por delitos de terrorismo y todas sus formas, y la incidencia que tendría particularmente en el ejercicio docente, entendió que **existen serias dificultades para determinar con total certeza la efectiva o real resocialización del penado, por lo que resulta razonable la exclusión de las personas que han cumplido su pena por este tipo de delitos en atención a fines constitucionalmente legítimos.**

De tal manera, podría concluirse que **no existen medidas alternativas que generen convicción de la resocialización del penado** y que, por ende, satisfaga el objetivo constitucionalmente legítimo” (Énfasis agregado).

#### 4.5.2. Oficina Nacional de Procesos Electorales

Mediante Oficio 0030-2017-J/ONPE del 2 de febrero del 2017, el señor Gilbert Vallejos Agreda, Jefe Interino de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, entregó a la Comisión de Constitución y Reglamento el Informe 0050-2017-GAJ/ONPE del 1 de febrero del 2017, elaborado por la Gerencia de Asesoría Jurídica, que opinaba a favor de la aprobación del Proyecto de Ley 616/2016-CR.

Al respecto, resulta oportuno mencionar al evaluar el artículo 33 de la “*Constitución Política del Perú de 1993*”, el referido informe señala lo siguiente:

“3.6 En ese sentido, siguiendo el objetivo de la norma de prohibir de manera permanente a las personas que hayan sido condenadas con sentencia firme por la comisión de cualquiera de los tipos penales referidos al terrorismo y por la comisión del Delito de Apología al Terrorismo, a postular a cargos de elección popular, al establecer en el inciso e) de la propuesta la **no elegibilidad** de quienes hayan sido sentenciados con sentencia firme por la comisión de cualquiera de los tipos penales antes referidos, **se interpreta que esta es de manera permanente.**

3.6 [sic] De esta manera, si bien la participación política reconocida en el artículo 2° de la Constitución Política del Perú, faculta a las personas a intervenir en los distintos ámbitos de la esfera social y política como representantes elegidos de los órganos e instituciones del Estado, **se espera que los candidatos sean personas probas, honestas, sin antecedentes penales, de alta calidad moral**” (Énfasis agregado).

#### 4.5.3. Jurado Nacional de Elecciones

Mediante Oficio 2145-2017-SG/JNE del 18 de junio del 2017, la señora María Alexandra Marallano Muro, Secretaria General del Jurado Nacional de Elecciones, comunicó a la Comisión de Constitución y Reglamento el acuerdo adoptado por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones respecto del pedido de opinión técnica solicitada sobre el Proyecto de Ley 616/2016-CR. En dicho Acuerdo, el citado organismo constitucional autónomo integrante del Sistema Electoral se remite a lo señalado en su Proyecto de Ley 1313/2016-JNE, el cual planteaba la fórmula normativa siguiente:

**“Artículo 40. Impedimentos para postular como candidato**

40.1 Se encuentran impedidos para postular como candidatos a cualquier cargo de elección popular:

[...]

b. Los que tengan sentencia condenatoria en segunda instancia por la comisión de delito doloso con pena privativa de libertad efectiva o suspendida. Los recursos ordinarios o extraordinarios, al interior del proceso o la interposición de demandas en procesos constitucionales no eliminan el impedimento.

c. Los que se encuentran inhabilitados para el ejercicio de sus derechos políticos por sentencia firme.

[...]

h. Los que se encuentren con medida de suspensión preventiva del derecho de sufragio pasivo por medio de resolución judicial firme, conforme a lo prescrito por el Código Procesal Penal”.

Dicha propuesta se sustenta, como se puede apreciar en la exposición de motivos de la referida iniciativa legislativa, en lo siguiente:

**“El principal objetivo de este impedimento es que la ciudadanía cuente con candidatos idóneos para el ejercicio de la función pública en los procesos electorales, lo cual exige establecer requisitos más estrictos para quienes pretendan acceder a cargos de elección popular.** En efecto, cabe recordar que en las últimas elecciones regionales y municipales llevadas a cabo en el año 2014, de los 106 064 candidatos que se presentaron por las diferentes organizaciones políticas, bajo el marco normativo vigente, que permite la participación de candidatos con sentencias penales, en tanto no se encuentren vigentes o firmes, tuvimos 2 131 candidatos con antecedentes penales y 362 con sentencia firme.

Ante estos datos objetivos de la realidad, la norma bajo comentario persigue impedir la postulación de personas que cuenten con condenas impuestas en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad, independientemente de que se trate de sentencias suspendidas o efectivas, o que contra esta se hayan interpuesto medios impugnatorios o algún recurso de carácter extraordinario, incluyendo eventuales demandas de amparo.

Entonces, la norma que se propone desarrolla el artículo 33° de la Constitución, **haciendo una restricción razonable y proporcional del derecho a la participación política en aras de garantizar mejores condiciones de gobernabilidad para el país.** [...], esta medida parte de la premisa de que **los derechos de participación política no son absolutos** y, como todo derecho fundamental, pueden ser objeto de limitación en atención a otros derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional, como lo sería en este caso **garantizar la gobernabilidad del país promoviendo la presencia de candidatos idóneos para ejercer la función pública**” (Énfasis agregado)<sup>37</sup>.

#### 4.5.4. Asociación Civil Transparencia

---

<sup>37</sup> Proyecto de Ley 1313/2016-JNE, “*Proyecto de Ley de Código Electoral*”. Páginas 207 y 208.

Mediante carta de fecha 2 de marzo del 2017, el señor Gerardo Távara Castillo, Secretario general de la Asociación Civil Transparencia, expresó su opinión institucional a favor de la aprobación de los Proyectos de Ley 616 y 641/2016-CR, manifestando que existen coincidencias entre ambas iniciativas legislativas y la “*Propuesta de Reforma Institucional para el Fortalecimiento Democrático*” elaborada por la referida asociación civil.

Al respecto, es preciso mencionar que la Asociación Civil Transparencia sugiere que también se impida postular a personas que hayan sido condenadas por otros delitos especialmente graves, como el delito de homicidio y los delitos contra la libertad sexual, como se revela a continuación:

“Los proyectos de ley consultados coinciden con la **Propuesta de Reforma Institucional para el Fortalecimiento Democrático** elaborada por TRANSPARENCIA. Sin embargo, nuestra propuesta amplía incorporar, además del delito de terrorismo y apología al terrorismo, **también otros delitos de especial gravedad. Estos son: narcotráfico, corrupción, homicidio, secuestro, violación de la libertad sexual y delitos dolosos contra el Estado y la Administración Pública**” (Énfasis agregado).

Sobre el particular, es preciso mencionar que dicha sugerencia guarda concordancia con posiciones y propuestas institucionales efectuadas por la Asociación Civil Transparencia anteriormente. Así, por ejemplo, se tiene que en una publicación del año 2015, dicha asociación planteó lo siguiente:

“2. *Requisitos más estrictos para los candidatos.*- Se propone que los candidatos a cargos de elección popular no puedan ser personas previamente **condenadas por delitos dolosos de terrorismo, narcotráfico, corrupción, o delitos contra el Estado; ni por delitos dolosos de homicidio, secuestro o violación de la libertad sexual**. Más allá de establecer mecanismos de transparencia que permitan conocer los antecedentes de los candidatos, se considera necesario reafirmar que **aquellas personas que hubieran sido sentenciadas por determinados delitos que agravan directamente al Estado o a determinados derechos fundamentales, no cuentan con la idoneidad suficiente para participar como representantes públicos**” (ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA. *Propuestas de reforma institucional para el fortalecimiento democrático*. Lima, 2015. Página 7).



Incluso, la Asociación Civil Transparencia propone la fórmula normativa modificatoria del artículo 12 de la “*Ley 26859 Orgánica de Elecciones*”, siguiente:

**“Artículo 12.** Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas tales como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la legislación sobre la materia.

**Están impedidos de ser candidatos en las elecciones presidenciales y parlamentarias, así como en los procesos electorales regionales y municipales, los ciudadanos que hayan sido condenados mediante sentencia judicial firme por la comisión de delito doloso de terrorismo, narcotráfico, corrupción, homicidio, secuestro, violación de la libertad sexual, o delitos dolosos contra el Estado y la Administración Pública según lo establecido en el Código Penal”.**

Fórmula normativa modificatoria que fue sustentada por la Asociación Civil Transparencia de la siguiente manera:

“Si bien existen en el ordenamiento actual nuevos mecanismos de transparencia que permiten conocer los antecedentes de los candidatos a estos cargos y que, en cierta medida, favorecen el acceso a la información, **se considera necesario establecer que aquellas personas que hubieran sido sentenciadas por determinados delitos que agravan directamente al Estado, o a determinados derechos fundamentales, no cuentan con la idoneidad suficiente para participar como representantes públicos.**

Y es que un sistema que permite que un ciudadano previamente condenado por un delito grave pueda ser candidato a un cargo de representación popular, y que eventualmente resulte elegido, **eleva las probabilidades de que se configuren distintas situaciones adversas en el funcionamiento del sistema político.**

De un lado, la sola posibilidad de que se conviertan en representantes personas cuyas hojas de vida resultan cuestionables desde un punto de vista ético o que, en todo caso, no gozan de la integridad mínima que deberían ostentar, **termina menoscabando el propio trabajo de la autoridad en su ejercicio.** Ello en la medida que **una autoridad que no cuenta con una mínima integridad difícilmente contará con legitimidad por parte de la ciudadanía,** la misma que, más bien, se encontrará propensa a desconfiar de sus actuaciones y a cuestionar sus decisiones.

Por otro lado, el hecho de que un ciudadano previamente condenado por delitos graves se convierta en autoridad también establece una serie de **riesgos para la gestión pública.** Como se sabe, a diferencia de lo que sucede en el sector privado, en el caso

de la gestión pública, las exigencias y cuidados sobre quiénes ejercen estos roles deben ser mucho mayores, en tanto nos encontramos ante asuntos de interés públicos - gestionados con recursos públicos – que conciernen a la colectividad general y a su bienestar. En ese sentido, **es necesario que las personas que ejerzan el rol de autoridad en un sistema democrático cumplan con una serie de condiciones mínimas que garanticen una adecuada gestión de los asuntos públicos**". (Énfasis agregado) (ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA. Propuesta de Ley de reforma institucional para el fortalecimiento democrático. Lima, 2016. Página 102)

#### 4.5.5. Opiniones ciudadanas

Mediante Oficio 840-2016-OPPEC-OM-CR del 12 de diciembre del 2016, la señora Leny Palma Encalada, Jefa de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso de la República, remitió de la Comisión de Constitución y Reglamento, la opinión del ciudadano Daniel Pino Aquehua sobre el Proyecto de Ley 616/2016-CR, quien sostiene que *“debe incluirse en los alcances del proyecto de norma, a aquellas personas que han sido absueltas por **prescripción**, además, no solo deben prohibirse a postular a cargo de elección popular, sino también a la Administración Pública”*.

#### 4.6. La idoneidad de las autoridades y funcionarios públicos y el principio constitucional de buena administración como ejes de la Ley 30717.

El artículo 39 de la Constitución establece que *“Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. **El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación** y, en ese orden, **los representantes al Congreso**, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y **alcaldes**, de acuerdo a ley”* (Énfasis agregado).

Como puede advertirse, tanto los funcionarios y trabajadores públicos que ingresan a la función pública producto de una designación directa o un concurso público de méritos, como las autoridades democráticamente elegidas, es decir, las autoridades que ejercen un mandato representativo, se encuentran al servicio de la Nación. Dicho en otros términos, no persiguen un beneficio personal o partidario, sino el de todo el país, dentro de sus respectivos ámbitos o competencias.

Esto último guarda concordancia con los deberes constitucionales del Estado consagrados en el artículo 44 de la Norma Fundamental, que dispone que “***Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación***” (Énfasis agregado).

El hecho que la Constitución Política se ocupe de la regulación de la función pública, toda vez que regula obligaciones (como lo constituye la presentación de declaraciones juradas), cargas (como la duplicación del plazo de prescripción o la imprescriptibilidad para delitos más graves), prohibiciones (como la doble remuneración, con excepción de la función docente), y fines constitucionales (el servicio a la Nación); ha permitido que el Tribunal Constitucional reconozca el principio de buena administración.

Efectivamente, en la sentencia recaída en el Expediente 2235-2004-AA/TC (Caso Grimaldo Saturdino Chong Vásquez), el intérprete final de la Constitución señaló lo siguiente:

“10. Aunque el legislador no lo haya afirmado expresamente, cuestión que, por otra parte, no tiene por qué hacerlo cuando legisla, al Tribunal Constitucional no le cabe ninguna duda de que detrás de la disposición limitativa del derecho a ejercer libremente la profesión de quienes tienen la condición de Ejecutores Coactivos se encuentra el **principio constitucional de buena administración**, implícitamente constitucionalizado en el Capítulo IV del Título II de la Constitución. En lo que aquí

interesa poner de relieve, dicho principio quiere poner en evidencia no sólo que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general, pues **están al servicio de la Nación** (artículo 39° de la Constitución), sino, además, que **dicho servicio a la Nación ha de realizarse de modo transparente**. Transparencia que exige que el Estado prevea todos los medios organizacionales, procedimentales y legales destinados a evitar que determinados funcionarios y trabajadores públicos, **con poder de decisión o influencia en la toma de decisiones trascendentales para la buena marcha de la administración**, puedan encontrarse restringidos en mayor medida que otros servicios públicos en el ejercicio de determinados derechos fundamentales” (Énfasis agregado).

La cita antes expuesta permite sostener válidamente que la optimización del principio constitucional de buena administración legitima y exige que el legislador prevea mecanismos que restrinjan – dentro de los parámetros de proporcionalidad, desde luego – derechos fundamentales de quienes pretenden acceder a la función pública.

Pero no solo ello, sino que también habilita que se impongan restricciones al acceso del derecho a la función pública, así como al derecho a la participación política, ya que a través de un proceso electoral también una persona puede acceder a un cargo público representativo.

En ese sentido, se aprecia una relación inherente entre el principio constitucional de buena administración y la lucha contra la corrupción, tanto desde una perspectiva punitiva como preventiva. En la sentencia recaída en el Expediente 0017-2011-PI/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo lo siguiente:

“15. Al respecto, este Tribunal ha entendido que detrás de las disposiciones de dicho capítulo de nuestra Constitución y en especial del artículo 39° de la Constitución que establece que *los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación*, subyace el principio de *buena administración* (Cfr. Exps. Ns° 2235-2004-AA/TC; 2234-2004-AA/TC). A su vez, conforme al artículo 44° de la Constitución que establece que (s)on deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, **tales fines son también**

**atribuibles a los funcionarios y servidores públicos** (Exp. N° 008-2005-AI, fundamento N° 14). A su vez, este Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, en directa alusión al preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción ha advertido **que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos** (Cfr. Exp. N° 1271-2008-HC; 019-2005-AI), por lo que puede afirmarse que **los actos en los que los funcionarios públicos atenten contra el correcto desempeño en el ejercicio de sus funciones atentan contra las bases mismas del Estado.**

16. A su vez, no solo cabe considerar que el buen funcionamiento de la Administración Pública constituye un bien de índole constitucional cuya protección podría justificar la intervención del Derecho penal, sino que **el propio combate contra toda forma de corrupción goza también de protección constitucional, (...)**” (Énfasis agregado).

Bajo ese marco jurisprudencial, resulta factible sostener que el establecimiento de impedimentos o restricciones al ejercicio del derecho a la participación política y, más específicamente, del derecho a ser elegido, constituye una herramienta que coadyuva en la lucha contra la corrupción desde una dimensión preventiva.

Efectivamente, el establecimiento de filtros o impedimentos que tengan por objeto garantizar que los electores cuenten con candidatos idóneos y sin cuestionamientos, también permite confiar o asumir que se contará con autoridades idóneas para el ejercicio de la función pública.

Ciertamente, podría alegarse que la responsabilidad de elegir a sus representantes recae en los ciudadanos y no en el legislador, de manera que lo que debería procurarse no es establecer mayores restricciones o impedimentos, sino más bien optimizar el principio de transparencia, a través de la consignación de mayores datos en las declaraciones juradas de vida. Así, con mayores datos sobre la trayectoria de los candidatos, el elector tendría mayores elementos de juicio e información para emitir un voto responsable.

Sin embargo, se estima que se debe considerar que la legitimidad del Estado y del propio sistema democrático se sustenta no solo en normas

abstractas y frías, sino también y sobre todo en las autoridades y funcionarios públicos que representan al Estado y ejercen el poder público.

El poder público y, en general, el Estado, se materializa y se expresa a través de sus autoridades y funcionarios; de ahí que un indebido ejercicio del poder público o el ingreso o permanencia en el cargo de una persona que ha incurrido en actos contrarios a los principios y derechos que se encuentra obligado a defender, no solo afecta a dicho funcionario o a la entidad a la que pertenece, sino al Estado en su conjunto.

Es precisamente debido a que se incide no solo en una persona, entidad o circunscripción específica, sino en el Estado en sí mismo y su legitimidad; que se considera no solo viable, sino también necesario que se prevean mecanismos que permitan garantizar la idoneidad de los candidatos que pretenden acceder a un cargo público representativo a través del voto popular.

Recuérdese que el ejercicio de la función pública implica el respeto al principio de legalidad, así como la cautela de los bienes e intereses inherentes a la Administración Pública. Efectivamente, el ejercicio de la función pública implica materializar el principio de legalidad, dicho en otros términos, el poder público se sustenta y encuentra sus límites en la Constitución Política y la ley. Asimismo, para el ejercicio del cargo público se utilizan los recursos y bienes de la Administración Pública, los cuales requieren ser optimizados para cumplir con el deber constitucional de promover el bienestar general. Siendo los recursos públicos escasos y las necesidades de la población que deben ser atendidas por el Estado tantas, resulta necesario que se asignen y utilicen adecuadamente.

Además, se debe recordar que la República del Perú es democrática, por lo que todo aquel que pretenda acceder a un cargo público representativo debe guardar fidelidad a los principios inherentes al sistema democrático. En ese sentido, no resulta admisible ni coherente que puedan acceder a un cargo

público aquellas personas que han cometido delitos contra el Estado, como es el caso de los delitos de terrorismo y apología al terrorismo.

Solo a través de candidatos idóneos, que no hayan cometido delitos contra la Administración Pública o el sistema democrático, así como delitos que afectan bienes jurídicos singularmente relevantes, como es el caso de los delitos de violación sexual, trata de personas o contra la humanidad, se optimizará la legitimidad y confianza del ciudadano en el Estado y en la democracia.

#### **4.7. La condena por la comisión de delitos graves como impedimento para el acceso a la función pública en el ordenamiento jurídico peruano.**

Antes de la dación de la Ley 30717, nuestro ordenamiento jurídico ya contaba con normas que limitaban el ejercicio del derecho de acceso a la función pública a aquellas personas que hubiesen sido condenadas por la comisión de delitos graves, pese a que se hubiese cumplido con la sentencia condenatoria.

Así, por ejemplo, se tiene la “*Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial*”, que impide que puedan acceder a la carrera judicial, aquellas personas que hubiesen sido condenadas por cualquier delito doloso. Efectivamente, el numeral 4 del artículo 4, establece lo siguiente:

**“Artículo 4. Requisitos generales para acceder y permanecer en la carrera judicial**

Son requisitos generales para el ingreso y permanencia en la carrera judicial:

[...]

4. no haber sido condenado ni haber sido pasible de una sentencia con reserva de fallo condenatorio por la comisión de un delito doloso. **La rehabilitación, luego de cumplida una sentencia condenatoria, no habilita para el acceso a la carrera judicial**” (Énfasis agregado).

Asimismo, se tiene que la “*Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial*”, también impide que accedan y permanezcan en la carrera magisterial aquellas personas que hubiesen sido condenadas por delitos graves, como es el caso de los delitos de terrorismo, apología al terrorismo o violación de la libertad sexual. Efectivamente, el artículo 18 de la referida Ley, respecto a acceso a la Carrera Pública Magisterial, dispone lo siguiente:

**“Artículo 18. Requisitos para postular a la Carrera Pública Magisterial**

Para participar en el concurso público de acceso a una plaza vacante se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

18.1 Requisitos generales:

[...]

d. **No haber sido condenado en el delito de terrorismo, apología del terrorismo, delito contra la libertad sexual, delitos de corrupción de funcionarios y/o delitos de tráfico de drogas**, ni haber incurrido en actos de violencia que atenten contra los derechos fundamentales de la persona y contra el patrimonio, así como haber impedido el normal funcionamiento de los servicios públicos”.

Por su parte, con relación a las causales de destitución, el artículo 49 de la “*Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial*”, dispone lo siguiente:

**“Artículo 49. Destitución**

Son causales de destitución, la transgresión por acción u omisión de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerado como muy grave.

También se consideran faltas o infracciones muy graves, pasibles de destitución, las siguientes:

[...]

b. Haber sido condenado por **delito doloso**.

c. Haber sido condenado por delito contra la **libertad sexual, apología del terrorismo o delito de terrorismo y sus formas agravadas**.

d. Incurrir en actos de violencia o causar grave perjuicio contra los derechos fundamentales de los estudiantes y otros miembros de la comunidad educativa y/o institución educativa, así como impedir el normal funcionamiento de los servicios públicos” (Énfasis agregado).

Al respecto, es preciso indicar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en los Expedientes 0021-2012-PI/TC, 0008-2013-PI/TC, 0009-2013-



PI/TC, 0010-2013-PI/TC y 0013-2013-PI/TC (Acumulados) (Caso Ley de Reforma Magisterial 3), evaluó ambos preceptos normativos.

Así, por ejemplo, con relación a la redacción originaria del literal d), del párrafo 18.1 del artículo 18, que preveía como restricción al acceso a la carrera magisterial también a quienes se encuentren “*incursos*” en delitos, el Tribunal Constitucional sostuvo lo siguiente:

“111. En cuanto a la segunda parte de la disposición, relacionada con la prohibición de postular, dirigida a quienes se encuentren **incursos** en delitos, resulta de una indeterminación que afecta los principios de legalidad y presunción de inocencia, por cuanto no se refiere a momento procesal específico alguno.

112. No se puede determinar si se trata de la mera sindicación, la existencia de una denuncia fiscal o la apertura de proceso, y no pueden este Tribunal Constitucional completar la disposición con cualquier contenido que juzgue conveniente, salvo que esos contenidos se derive de una interpretación conforme con la Constitución, pero esto no es posible en el presente caso”.

Por su parte, el intérprete final de la Constitución, al evaluar el literal d) del artículo 49, estimó que resultaba proporcional y, en consecuencia, constitucionalmente legítimo, que se impida acceder a la carrera magisterial a las personas que hubiesen sido condenadas por la comisión del delito de terrorismo, pese a que hubieran cumplido con la sentencia condenatoria, lo que constituye una limitación razonable del principio o finalidad resocializadora de la pena.

Efectivamente, en los fundamentos jurídicos 217 y 218 de la sentencia antes mencionada, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

“217. Sin embargo, **existen serias dificultades para determinar con total certeza la efectiva o real resocialización del penado, pues ello forma parte de la convicción interna de la persona**; además porque, para lograr la plena resocialización, en estos casos, se requiere asumir de manera voluntaria y responsable el proceso de reinserción, pues si la persona no desea reasocializarse, por más que haya cumplido su pena, nadie podrá forzarlo.

218. En mérito de ello, **resulta razonable la exclusión de las personas que han cumplido su pena por este tipo de delitos en determinados ámbitos de la sociedad**, entre ellos, el ejercicio de la función docente, lo que exige su optimización en otros ámbitos, pues existen diversos canales de participación en la vida política y social del Estado” (Énfasis agregado).

Complementando dichos argumentos en los fundamentos jurídicos 229 y 230 de la sentencia antes mencionada, en la cual el Tribunal Constitucional afirmó lo siguiente:

“229. En efecto, si bien es cierto que sería posible someter a los profesionales de la educación que han cumplido su pena por los delitos de apología al terrorismo, terrorismo y otras formas, a un régimen de control y fiscalización a través del cual se supervisen sus actividades y se les destituya únicamente si queda acreditado que, por haber sido deficientemente resocializados, realmente promueven tesis reñidas con el Estado constitucional en el ejercicio del magisterio, también lo es que, **por tratarse de convicciones internas de la persona, resulta difícil determinar con total certeza la efectiva o real resocialización del docente; además que ese control se circunscribiría sólo a la labor docente y no a los demás actos de su vida personal**, pues es obvio que los delitos antes mencionados pueden ser cometidos tanto dentro como fuera de los recintos educativos.

230. Por ello, este Tribunal considera que la medida sugerida en realidad no supone una medida alternativa que contribuya a la vigencia del derecho a la educación en el mismo grado que la opción de destitución de los docentes de la carrera pública magisterial que han cumplido su condena por los referidos delitos. En definitiva, en un esquema en el que los docentes que han cumplido la pena por los delitos de terrorismo o apología al terrorismo estén definitivamente excluidos de la carrera magisterial, **existe una garantía sólida de que el sistema educativo propagará el respeto por los derechos fundamentales y la Constitución que en aquél donde sí pueden ejercer la docencia sujetos a condiciones no totalmente fiables**” (Énfasis agregado).

Otra muestra significativa lo constituye el “*Decreto Legislativo 1295, Decreto Legislativo que modifica el artículo 242 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y establece disposiciones para garantizar la integridad en la Administración Pública*”, toda vez que impide a las personas condenadas por la comisión de delitos contra la Administración Pública, prestar servicios a favor del Estado, bajo cualquier modalidad.

Efectivamente, en el párrafo 2.2 del artículo 2, el citado Decreto Legislativo establece lo siguiente:

**“Artículo 2. Impedimentos**

[...]

2.2 Las personas con sentencia condenatoria consentida y/o ejecutoriada, por alguno de los delitos previstos en los artículos 382, 383, 384, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401 del Código Penal, **no pueden prestar servicios a favor del Estado, bajo cualquier forma o modalidad**. La inscripción de la condena en el Registro de Sanciones para servidores civiles es obligatoria. En caso se encuentren bajo alguna modalidad de vinculación con el Estado, éste debe ser resuelta” (Énfasis agregado).

Sobre el particular, resulta oportuno mencionar que aunque no se señala expresamente, dicho precepto normativo tiene por finalidad impedir que las personas sentenciadas por la comisión de delitos contra la Administración Pública, así hayan cumplido con su condena, puedan prestar servicios al Estado, como se aprecia en la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1295 antes mencionado, en la que se indica lo siguiente:

“La presente propuesta legislativa pretende garantizar la **probidad e idoneidad en el ejercicio de la función pública, así como el principio de una buena administración**, el mismo que constituye un principio implícitamente constitucionalizado en el Capítulo IV del Título I de la Constitución mediante el establecimiento del **impedimento de acceso a la función pública a aquellas personas que han cumplido su pena por los delitos de corrupción mientras eran funcionarios públicos, perjudicando los bienes jurídicos tutelados por la misma**. Ello, tomando en consideración las cualidades axiológicas que deben poseer un funcionario o servidor público a quien se le confía el resguardo de la cosa pública y de los intereses generales.

[...]

Por tanto, **resultaría, cuanto menos, incongruente que la administración pública se encuentre a cargo de aquellas personas que, precisamente, han mostrado particular desprecio por la misma**, transgrediendo bienes jurídicos de trascendental importancia y que resultan necesarios para la vigencia del Estado Constitucional.

[...]

**Si lo que se pretende es favorecer la probidad de los funcionarios públicos y desalentar a potenciales autores de delitos de corrupción; no existe medida que permita satisfacer la finalidad en la misma medida que impedir el reingreso de sujetos condenados por tales delitos”** (Énfasis agregado).

Los principios de probidad y buena administración así como la idoneidad de los funcionarios y servidores públicos no solo se evidencian a nivel de impedimentos y restricciones para el acceso al cargo público, sino también para la continuidad en el ejercicio del mismo, lo cual se exige actualmente, incluso, a las autoridades democráticamente elegidas. Así, por ejemplo, se tiene que la “*Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades*”, establece como causal de vacancia, la existencia de una consentida o ejecutoriada, al disponer en su artículo 22 lo siguiente:

**“Artículo 22.** El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal, en los siguientes casos:

[...]

6. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad;”

Asimismo, la “*Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades*” establece que cuando se impone a una autoridad municipal democráticamente elegida una sentencia condenatoria en segunda instancia, corresponde su suspensión. Efectivamente, el artículo 25 de la referida Ley dispone lo siguiente:

**“Artículo 25.** El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de concejo en los siguientes casos:

[...]

5. Por sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad”.

Otro ejemplo se encuentra a nivel regional. Efectivamente, los artículos 30 y 31 de la “*Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*”, también prevén como causales de vacancia y suspensión de gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales, la imposición de una sentencia

condenatoria por la comisión de cualquier delito doloso, no solo por delitos graves, al disponer lo siguiente:

**“Artículo 30. Vacancia**

El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:

[...]

3. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad”.

**“Artículo 31. Suspensión del cargo**

El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejero se suspende por:

[...]

3. Sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad”.

Similar regla se encuentra prevista, incluso, para el caso de los congresistas, toda vez que el Reglamento del Congreso de la República prevé el reemplazo de congresista titular por su accesitario si es que al primero de ellos se le impone sentencia condenatoria por la comisión de cualquier delito doloso, no solo por delitos graves. Así se encuentra regulado en el primer párrafo del artículo 25 del citado Reglamento, en el que se establece lo siguiente:

**“Artículo 25.** En caso de muerte, o enfermedad o accidente que lo inhabilite de manera permanente para el ejercicio de sus funciones; o que haya sido inhabilitado o destituido en juicio político por infracción constitucional; o que haya sido condenado mediante sentencia firme a pena privativa de la libertad efectiva por la comisión de delito doloso, el Congresista será reemplazado por el accesitario”.

Lo antes expuesto permite apreciar que el legislador pretende garantizar el ejercicio ético del cargo público, lo que supone no solo autoridades sino candidatos idóneos; por ello se prevén tanto impedimentos para el acceso

como causales de retiro de la función pública, por la comisión de actos delictivos.

Con respecto a esto último, se tiene que si bien existen preceptos normativos genéricos, que sancionan e impiden acceder a un cargo público por la comisión de cualquier delito doloso, también se aprecia que se inciden en tipos penales específicos que el legislador ha considerado especialmente graves, como son los delitos contra la Administración Pública, terrorismo, apología al terrorismo y violación sexual.

#### **4.8. ¿Es compatible la Ley 30717 con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos?**

El 55 de la Constitución establece que *“Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”*. Sobre el particular, es preciso mencionar que si bien no se indica expresamente, los tratados sobre derechos humanos tienen rango constitucional.

Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia recaída en los Expedientes 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC (Acumulados), en la que el intérprete final de la Constitución argumentó lo siguiente:

**“25. Los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado peruano es parte integran el ordenamiento jurídico.** En efecto, conforme al artículo 55º de la Constitución, los **tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional**. [...]. Esto significa en un plano más concreto que los derechos humanos enunciados en los tratados que conforman nuestro ordenamiento vinculan a los poderes públicos y, dentro de ellos, ciertamente, al legislador.

**26. Los tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, detentan rango constitucional.** El Tribunal Constitucional ya ha afirmado al respecto que dentro de las **normas con rango constitucional** se encuentran los **Tratados de derechos humanos**.

[...]

32. En consecuencia, **debe descartarse la tesis según la cual los tratados internacionales sobre derechos humanos detentan jerarquía de ley** debido a que la Constitución, al haber enumerado las normas objeto de control a través de la **acción de inconstitucionalidad** (artículo 200, inciso 4), ha adjudicado jerarquía de ley a los tratados en general. Tal argumento debe ser desestimado debido a que dicha enumeración tiene como único efecto el enunciar las normas que constituyen objeto de control a través de la **acción** de inconstitucionalidad.

33. **Si conforme a lo anterior, los derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos tienen rango constitucional, debe concluirse que dichos tratados detentan rango constitucional.** El rango constitucional que detentan trae consigo que dichos tratados están dotados de fuerza activa y pasiva propia de toda fuente de rango constitucional; es decir, fuerza activa, conforme a la cual estos tratados han innovado nuestro ordenamiento jurídico incorporando a éste, en tanto derecho vigente, los derechos reconocidos por ellos, pero no bajo cualquier condición, sino a título de derechos de rango constitucional. Su fuerza pasiva trae consigo su aptitud de resistencia frente a normas provenientes de fuentes infraconstitucionales, es decir, ellas no pueden ser modificadas ni contradichas por normas infraconstitucionales e, incluso, por una reforma de la Constitución que suprimiera un derecho reconocido por un tratado o que afectara su contenido protegido. **Los tratados sobre derechos humanos representan en tal sentido límites materiales de la propia potestad de reforma de la Constitución**". (Énfasis agregado).

Bajo ese marco jurisprudencial, corresponde mencionar que el artículo 25 del "*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*", reconoce los derechos a la participación política de la siguiente manera:

**"Artículo 25**

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y **sin restricciones indebidas**, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país" (Énfasis agregado).

Los alcances de dicho precepto normativo han sido interpretados y desarrollados por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la Observación General 25, en la cual, respecto del derecho a ser elegido, indicó lo siguiente:

**“4. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables. Por ejemplo, puede ser razonable exigir que, a fin de ser elegido o nombrado para determinados cargos, se tenga más edad que para ejercer el derecho de voto, que deben poder ejercerlo todos los ciudadanos adultos. El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos. Por ejemplo, la incapacidad mental verificada puede ser motivo para negar a una persona el derecho a votar o a ocupar un cargo público.**

[...]

15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. **Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables.** Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones **no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política.** Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.

16. **Las condiciones relacionadas con la fecha, el pago de derechos o la realización de un depósito para la presentación de candidaturas deberán ser razonables y no tener carácter discriminatorio.** Si hay motivos razonables para considerar que ciertos cargos electivos son incompatibles con determinados puestos [por ejemplo, los de la judicatura, los militares de alta graduación y los funcionarios públicos], **las medidas que se adopten para evitar todo conflicto de interés no deberán limitar indebidamente los derechos amparados por el apartado b).** Las razones para la destitución de los titulares de cargos electivos deberán preverse en disposiciones legales basadas en criterios objetivos y razonables y que comporten procedimientos justos y equitativos.



**17. El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos.** Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios [para presentar su candidatura] deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, las opiniones políticas no deberán usarse como motivo para privar a una persona del derecho a presentarse a elecciones” (Énfasis agregado).

Como puede advertirse, de conformidad con lo señalado por el Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, no toda restricción del derecho a ser elegido resulta *per se* inconstitucional. En la medida que la limitación al citado derecho sea objetiva y razonable, no se contravendrá el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Es más, el propio Comité de los Derechos Humanos enuncia ejemplos de límites razonables y objetivos al derecho a ser elegido, como es el caso de la edad mínima para ser candidato y la incapacidad mental.

Lo que sí prohíbe expresamente en su Observación General 25 el Comité de los Derechos Humanos, es que se excluya, restrinja o limite el derecho a ser elegido [entiéndase, el derecho a ser candidato] por cuestiones tales como el grado de instrucción o la afiliación a una organización política o, de ser el caso, el lugar de residencia o la descendencia.

Asimismo, el Comité de los Derechos Humanos también ha sido enfático al mencionar que no se puede establecer, a nivel de una regulación estatal (distinto sería el caso que, en el ejercicio de su derecho de auto-organización, el requisito se prevea a nivel estatutario o reglamentario, por las propias organizaciones políticas), la condición para ser candidato a un cargo de elección popular, de afiliación a una determinada organización política.

Lo expuesto en los párrafos anteriores no es la situación que se presenta en este caso, ya que la Ley 30717 tiene por objeto limitar el derecho a ser

elegido en función a un factor objetivo: la imposición de una sentencia condenatoria con la condición de consentida o ejecutoriada, prohibición que se extiende luego de cumplida la condena. Es decir, no pretenden imponer el impedimento o restricción al derecho a ser elegido a las personas procesadas o detenidas, ni siquiera a las sentenciadas en primera instancia. Asimismo, no se pretende imponer la prohibición para ser candidatos a las personas que no se encuentren afiliadas a organización política alguna o no cuenten con un mínimo grado de instrucción.

Por tanto, se concluye que no contraviene lo previsto en el Pacto Internacional.

Por otro lado, se tiene que el artículo 23 de la “*Convención Americana de Derechos Humanos*” también reconoce los derechos a la participación política de la siguiente manera:

**“Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y **ser elegidos** en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. **La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de** edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o **condena, por juez competente, en proceso penal**” (Énfasis agregado).

En atención a lo dispuesto en dicho precepto normativo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia sobre fondo, reparaciones y costas, del 1 de setiembre del 2011, en el caso López Mendoza versus Venezuela, ha señalado que no corresponde limitar el ejercicio del derecho a ser elegido por la imposición de sanciones administrativas, al mencionar lo siguiente:

“107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplir para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una **condena, por juez competente, en proceso penal**. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues **el órgano que impuso dichas sanciones no era un juez competente, no hubo condena y las sanciones no se aplicaron como resultado de un proceso penal**, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana” (Énfasis agregado).

Sobre el particular, es preciso mencionar que no nos encontramos ante un impedimento que tiene su origen en una sanción administrativa, sino más bien en la imposición de una sentencia condenatoria emitida, precisamente, en el marco de un proceso penal. Por lo tanto, dichas iniciativas sí se enmarcan dentro de lo previsto en el artículo 23 de la “*Convención Americana de Derechos Humanos*”.

En adición a lo expuesto y respecto a la extensión temporal (duración) de los impedimentos o límites al ejercicio del derecho a ser elegido, se debe considerar lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe 30/93 del 12 de octubre de 1993, en el Caso 10.804 (Caso “Ríos Montt” contra Guatemala). Y es que en dicho informe, la Comisión Interamericana indicó lo siguiente:

“23. En este aspecto considera la Comisión la relevancia para el análisis de los otros instrumentos del sistema interamericano, en primer lugar la Carta de la Organización de Estados Americanos y los numerosos pronunciamientos a lo largo de la centenaria historia de la Organización, en cuanto **reafirman al sistema democrático constitucional como base y objetivo de la acción del sistema y de sus Estados componentes**.

[...]

32. Comprueba la Comisión que el análisis de la condición de inelegibilidad aplicada al señor Ríos Montt debe ser comparado con otras condiciones de inelegibilidad que existen en la legislación comparada constitucional, para verificar si tiene carácter discriminatorio o si excede los límites convencionales. Al respecto recuerda la Comisión que **varios regímenes constitucionales establecen como condición de inelegibilidad, en casos por un período determinado, en otros como permanente, el hecho de haber sido titular o ejercido el Poder Ejecutivo por elección.**

[...]

34. A mayor abundamiento, considera la Comisión que **el derecho constitucional comparado indica diferentes condiciones de inelegibilidad que buscan evitar el nepotismo, el conflicto de intereses (contratistas del Estado, etc.), condición de miembro de órdenes religiosas, de otros poderes o servicios del Estado (magistrados judiciales y militares activos, etc.).** Es decir, la defensa de la efectividad de los derechos políticos y de la autenticidad de las elecciones ha llevado a distintas formas de reglamentación de la elegibilidad para ser Presidente de un país, que deben ser consideradas como contexto de apreciación por la Comisión.

35. El mismo razonamiento debe aplicarse al carácter permanente o de por vida de la inelegibilidad. **Si es aceptable en el marco del Derecho Constitucional que el Estado establezca constitucionalmente ese término para los Jefes de Estado elegidos democráticamente (Honduras, México, Colombia; citados), es perfectamente concebible que ese alcance temporal sea aplicado a quienes lideran la ruptura constitucional”** (Énfasis agregado).

Como puede apreciarse de la cita antes expuesta, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sí faculta a los Estados a establecer en el derecho interno, límites permanentes al ejercicio del derecho a ser elegido, sustentado en hechos singularmente graves como el quebrantamiento o afectación del sistema democrático. Ese es el caso, precisamente, de aquellas personas que perpetraron golpes de Estado, que motiva la emisión del citado informe de la Comisión Interamericana, así como también lo sería el de las personas que cometen delitos graves que socavan el sistema democrático y afectan al Estado.

Incluso la Comisión Interamericana da cuenta que en otros ordenamientos jurídicos constitucionales comparados, se impide de manera permanente, que ejerzan el derecho a ser elegido quienes ya ocuparon un cargo público representativo de alcance nacional como el de Presidente de la República.

Por tanto, se concluye que las iniciativas legislativas antes citadas, por sí mismas, en la medida que tengan su origen en una sentencia condenatoria impuesta en el marco de un proceso penal y estén relacionadas con la comisión de delitos graves que atenten contra el sistema democrático o el Estado, no resultan contrarias a lo previsto en la Convención Americana de Derechos Humanos, menos aún si se establece un límite temporal a la extensión del impedimento.

#### **4.9. Análisis de proporcionalidad de la Ley 30717**

Considerando que lo que se persigue es optimizar y salvaguardar los principios de buena administración y legalidad, así como la idoneidad de los funcionarios públicos, en concreto, de las autoridades democráticamente elegidas; es válido concluir que la Ley 30717 cumple con el sub-principio de idoneidad.

Efectivamente, el impedir que una persona condenada por delitos graves que afecten directamente al Estado o al sistema democrático, sea candidata en un proceso de elección popular, permite confiar en que las personas que accedan al cargo público guarden plena fidelidad y compromiso con el Estado y el principio de legalidad.

Expresado en otros términos, que solo aquellas personas que no tengan comprobados cuestionamientos respecto a su compromiso con el Estado, el sistema democrático y los bienes y principios que ellos representan, puedan postular a cargos públicos representativos; permite garantizar o, por lo menos, asumir, que accederán al poder público únicamente personas que sí respetarán las normas que están obligadas a aplicar (principio de legalidad) y que administrarán correctamente los recursos públicos, en aras de promover el bienestar general (principio de buena administración).

Ahora bien, para efectos de evaluar la Ley 30717 a la luz del sub-principio de necesidad, si se considera como parámetro de evaluación en momento a partir del cual debe comenzar a regir el impedimento, se tienen las alternativas siguientes:

- a. Que el impedimento se genere a partir de que la sentencia adquiere la calidad de firme, esto es, cuando tiene la calidad de cosa juzgada.
- b. Que el impedimento se genere a partir de que se imponga una sentencia en segunda instancia, esto es, cuando aún pudiese resultar factible que se interpongan recursos dentro de la jurisdicción ordinaria, más allá de la excepcionalidad de dichos medios impugnatorios.
- c. Que para la aplicación del impedimento resulte suficiente la imposición de una sentencia definitiva en primera instancia, que se pronuncie por la responsabilidad penal de la persona.
- d. Que para la aplicación del impedimento resulte suficiente que el proceso penal se encuentre en la etapa de investigación preparatoria.
- e. Que para la aplicación del impedimento resulte suficiente que sobre la persona involucrada pese un mandato de detención preventiva vigente.
- f. Que para la aplicación del impedimento no sea necesario que exista siquiera investigación alguna, resultando suficiente que la persona realice actividades que, aunque lícitas, pueden ser utilizadas como herramienta para la comisión de un delito.

Mientras que, si se considera como parámetro la conducta que conllevará al establecimiento del impedimento, podrían identificarse las alternativas siguientes:

- a. Que el impedimento se produzca como consecuencia de la comisión de cualquier delito, sea doloso o culposo.
- b. Que el impedimento se produzca como consecuencia de la comisión de cualquier delito doloso.
- c. Que el impedimento surja debido a la condena por la comisión de delitos relacionados con el Estado y el sistema democrático.

- d. Que el impedimento surja debido a la comisión de delitos graves, no solo relacionados con el Estado, como los señalados en el párrafo anterior, sino también con la afectación a bienes particularmente relevantes o sensibles para la ciudadanía, como es el caso de los delitos de violación sexual y los delitos contra la humanidad.

Y si es que se evalúa el periodo de duración del impedimento de la candidatura, se podrían identificar las opciones siguientes:

- a. Que el impedimento se mantenga mientras se encuentra vigente la sentencia condenatoria o, para ser más precisos, mientras la persona se encuentra cumpliendo su pena o medida de seguridad.
- b. Que el impedimento se mantenga incluso con posterioridad a la rehabilitación por cumplimiento de la pena o de la medida de seguridad, por un periodo de tiempo.
- c. Que la rehabilitación por cumplimiento de la pena o medida de seguridad, no suponga el levantamiento del impedimento, es decir, que la imposición de una sentencia condenatoria acarree un impedimento de naturaleza permanente.

Sobre el particular, resulta oportuno mencionar que aunque la Ley 30717 incide únicamente en una de las dimensiones de la ciudadanía, no se puede desconocer que nos encontramos ante medidas que restringen derechos fundamentales, como es el caso del derecho a ser elegido.

En ese sentido, resulta oportuno recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 2730-2006-PA/TC (Caso Arturo Castillo Chirinos), ha señalado que la suspensión de la ciudadanía a la que alude el artículo 33 de la “*Constitución Política del Perú de 1993*” procede cuando nos encontramos ante sentencias firmes<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Efectivamente, en la sentencia recaída en el Expediente 2730-2006-PA/TC (Caso Arturo Castillo Chirinos), el Tribunal Constitucional indicó lo siguiente:

“74. Sobre el particular, este Tribunal considera preciso advertir que cuando el artículo 33º de la Constitución dispone que ante el dictado de una pena privativa de libertad, puede quedar suspendido el ejercicio de la ciudadanía, en primer lugar, alude a

¿Qué se entiende por sentencia firme? De acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional, una sentencia firme es aquella contra la cual no procede recurso alguno previsto en la legislación procesal de la materia, en el ámbito de la jurisdicción ordinaria.

Así lo ha señalado el intérprete final de la Constitución en la sentencia recaída en el Expediente 0607-2009-PA/TC (Caso Flavio Roberto Jhon Lojas), en la que, para distinguir entre sentencias definitivas y firmes, argumentó lo siguiente:

“23. Como es sabido, la diferencia básica entre una resolución *definitiva* y otra *firme* radica en que **respecto de ésta (resolución firme) no cabe, ya, esperar decisión judicial alguna**. En cambio, una resolución *definitiva* está siempre sujeta a una posterior revisión pues existe la posibilidad de interponer contra ella un **medio impugnatorio**; recurso al cual, por lo demás, el ordenamiento procesal suele atribuir un **efecto suspensivo** de la adquisición de firmeza, ello en el entendido de que la sentencia *definitiva* es todavía un **trabajo incompleto** que no puede (o que no debe) ejecutarse. Este es, en buena cuenta, el sentido que cabe atribuir al clásico brocardo *pendente appellatione nihil erit innovandum*” (Énfasis agregado).

Así como en la resolución recaída en el Expediente 8518-2013-PA/TC (Caso Roger Antonio Alcántara Paredes), en la cual el intérprete final de la Constitución manifestó lo siguiente:

“3. Que conforme lo establece el artículo 4.º del Código Procesal Constitucional, procede el amparo contra resoluciones judiciales **firmes** que agraven en forma manifiesta la tutela procesal efectiva. Al respecto, el Tribunal Constitucional tiene dicho que **una resolución adquiere carácter firme cuando se han agotado todos los recursos que prevé la ley para impugnarla dentro del proceso ordinario, siempre que dichos recursos tengan la posibilidad real de revertir los efectos de la resolución impugnada** (Cf. STC 2494-2005-AA/TC, fundamento 16). En este sentido, también ha dicho que **por resolución judicial firme debe entenderse aquella contra**

---

*sentencias firmes y, en segundo término, hace referencia, estrictamente, al ejercicio de los derechos políticos, pero en modo alguno a la pérdida de identidad del ciudadano, derecho fundamental reconocido en el artículo 2º 1 de la Constitución y garantizado instrumentalmente en el derecho a tener un Documento Nacional de Identidad con una numeración debidamente inscrita”.*



**la que se ha agotado los recursos previstos por la ley procesal de la materia** (STC 4107-2004-HC/TC, fundamento 5)” (Énfasis agregado).

Bajo ese marco jurisprudencial, se concluye que la Ley 30717 supera el sub-principio de necesidad, en la medida que resulta aplicable para aquellas personas que, efectivamente, han tenido con una sentencia firme que determinó su culpabilidad (responsabilidad si se prefiere el término) por la comisión de delitos singularmente graves, debido a que afectan al Estado, el sistema democrático y el orden constitucional.

Finalmente, en lo que se refiere al sub-principio de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto; se concluye que la Ley 30717 también satisface el mismo, dado que el grado de optimización de los principios de buena administración e idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos es más alto; en comparación con la restricción en los derechos a la participación política de las personas condenadas por la comisión de delitos singularmente graves, puesto que dichas personas, luego de cumplida su condena, por ejemplo, podrían ejercer su derecho a elegir e, incluso, ser elegidos, al interior de cargos directivos de organizaciones políticas.

Por su parte, respecto del periodo de duración del impedimento para ser candidato a un cargo público representativo, somos de la posición que una duración indeterminada y permanente, es decir, que no se levante por haber operado la rehabilitación, supera el sub-principio de idoneidad, toda vez que al asegurar que solo participen en la contienda electoral personas que tengan una “*ficha limpia*”, es decir, que no posean antecedentes penales ni hayan cometido en alguna oportunidad, un acto delictivo, se optimiza el principio de buena administración y garantiza la idoneidad de los candidatos.

Sin embargo, la imposición de un impedimento de naturaleza atemporal, que no tome en consideración la rehabilitación por el cumplimiento de la pena o medida de seguridad o, por lo menos, no establezca un mecanismo que permita evaluar si efectivamente, luego de cumplida la condena y

transcurrido un periodo razonable de tiempo, la persona se encuentra realmente “*rehabilitada*” y “*reincorporada a la sociedad*”, así como a los principios democráticos y reglas que rigen la convivencia entre el Estado y los ciudadanos y entre estos últimos; resulta contraria al sub-principio de necesidad.

Efectivamente, la imposición de un impedimento de naturaleza atemporal solo resultaría constitucionalmente admisible si es que no existiera otra medida menos restrictiva, siendo que en el presente caso, precisamente, existe una medida alternativa menos gravosa y limitativa del derecho a ser elegido: que la duración del impedimento se extienda por un periodo de tiempo con posterioridad al cumplimiento de la condena o medida de seguridad, que permita evaluar si la persona realmente se rehabilitó y reinsertó con éxito en la sociedad (lo que se confirmará también con el hecho de que, en dicho periodo, aquella persona no cometió otro delito).

Por lo expuesto, consideramos que deben evaluarse dos alternativas a la Ley 30717, actualmente vigente: a) constitucionalizar el impedimento absoluto en el artículo 33 de la “*Constitución Política del Perú de 1993*” o b) establecer un plazo máximo y fijo de duración del impedimento, luego de haberse producido el cumplimiento de la condena.

## CONCLUSIONES

1. Los requisitos para ser candidatos a cargos públicos representativos por elección popular que actualmente se encuentran previstos en nuestro ordenamiento jurídico, tanto a nivel constitucional como legal, están relacionados con la exigencia de un mínimo nivel de vínculo (que no necesariamente se traduce o materializa en la exigencia de nacionalidad) entre el candidato y la circunscripción a la que aspira representar, y con la edad mínima, la cual, para determinados casos, es mayor que la que se exige para adquirir la condición de ciudadanos. Dentro de tales requisitos, solo el que exige vinculación a través del domicilio (incluso admitiéndose el domicilio múltiple) permitiría optimizar el principio de idoneidad de los candidatos desde una dimensión técnica.
2. Los impedimentos para ser candidatos a cargos públicos representativos por elección popular que actualmente se encuentran previstos en nuestro ordenamiento jurídico, tanto a nivel constitucional como legal, pueden clasificarse en absolutos y relativos, distinción que se encuentra en función de la posibilidad con la que cuenta el potencial candidato de superar voluntariamente dicho impedimento. De tales impedimentos, se advierte que solo aquellos que están relacionados con la imposición de una sanción jurídico-penal, sea esta de pena privativa de la libertad (numeral 2 del artículo 33 de la Constitución Política) o de inhabilitación de los derechos políticos (numeral 3 del artículo 33 de la Constitución Política), o con la imposición de una sanción política, como es el caso de la inhabilitación para el ejercicio de función pública que tenga su origen en un proceso de acusación constitucional (artículo 100 de la Constitución Política); permiten optimizar el principio de idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos desde una dimensión ética.
3. Si bien la Ley 30717, que modificó el marco normativo vigente sobre impedimentos para ser candidatos a cargos públicos representativos por voto popular, supera el test de proporcionalidad desde una dimensión

material, es decir, si se consideran los hechos o supuestos que generan la inhabilitación; existen problemas de proporcionalidad en el extremo de su duración, ya que propone una impedimento atemporal.

## RECOMENDACIONES

Considerando que nos encontramos ante medidas que inciden directamente en el ejercicio de derechos constitucionales, como es el caso del derecho a ser elegido, a efectos de reforzar la validez de cualquier medida que, al procurar optimizar el principio de idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos por voto popular, imponga mayores cargas o impida el ejercicio de tal derecho, deba ser insertada en la norma máxima de nuestro ordenamiento jurídico.

Por ello, se propone la fórmula normativa siguiente:

**Cuadro 10**

**Propuesta de reforma constitucional para optimizar el principio de idoneidad moral de los candidatos a cargos públicos representativos.**

Constitución Política vigente	Propuesta legislativa
<p><b>“Artículo 31.-</b> Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.</p> <p>Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.</p> <p>El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es</p>	<p><b>“Artículo 31.-</b> Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.</p> <p>Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.</p> <p>El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es</p>

<p>facultativo después de esa edad.</p> <p>La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.</p> <p>Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos<sup>39</sup>.</p>	<p>facultativo después de esa edad.</p> <p>La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.</p> <p><b>Todo requisito o impedimento para el ejercicio de los derechos a elegir y ser elegido que se establezcan por ley debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>40</sup>.</b></p>
<p><b>“Artículo 33.-</b> El ejercicio de la ciudadanía se suspende:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por resolución judicial de interdicción.</li> <li>2. Por sentencia con pena privativa de la libertad.</li> <li>3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos<sup>41</sup>.</li> </ol>	<p><b>“Artículo 33.-</b> El ejercicio de la ciudadanía se suspende:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por resolución judicial de interdicción.</li> <li>2. Por sentencia <b>condenatoria firme por la comisión de delito doloso que imponga</b> pena privativa de libertad, <b>efectiva o suspendida.</b></li> <li>3. Por sentencia <b>que imponga pena de</b> inhabilitación de los derechos políticos.</li> </ol> <p><b>Por ley orgánica se establecen los supuestos en los cuales se impida el ejercicio del derecho a ser elegido luego de cumplida la sentencia condenatoria a la que se hace referencia en el numeral 2. En ningún supuesto, el periodo de inhabilitación del derecho a ser elegido puede exceder los treinta y cinco (35) años contados a partir que la sentencia condenatoria obtuvo la condición de firme<sup>42</sup>.</b></p>
<p><b>“Artículo 90.-</b> El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.</p> <p>El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige</p>	<p><b>“Artículo 90.-</b> El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.</p> <p>El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige</p>

<sup>39</sup> Redacción vigente del artículo 31 de la “Constitución Política del Perú del 1993”.

<sup>40</sup> Fórmula normativa modificatoria del artículo 31 de la “Constitución Política del Perú del 1993” que se propone mediante el presente trabajo de investigación.

<sup>41</sup> Redacción vigente del artículo 33 de la “Constitución Política del Perú del 1993”.

<sup>42</sup> Fórmula normativa modificatoria del artículo 33 de la “Constitución Política del Perú del 1993” que se propone mediante el presente trabajo de investigación.

<p>por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.</p> <p>Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio<sup>43</sup>.</p>	<p>por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.</p> <p>Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años, gozar de derecho de sufragio y <b>tener domicilio en el distrito electoral por el cual postula, por un periodo mínimo de tiempo que se fije por ley. Este último requisito no resulta aplicable a los congresistas que postulen a la reelección</b><sup>44</sup>.</p>
---	---

<sup>43</sup> Redacción vigente del artículo 90 de la “Constitución Política del Perú de 1993”.

<sup>44</sup> Fórmula normativa modificatoria del artículo 90 de la “Constitución Política del Perú de 1993” que se propone mediante el presente trabajo de investigación.

## BIBLIOGRAFÍA

ANSUÁTEGUI ROIG, F.J., *La conexión conceptual entre el Estado de Derecho y los derechos fundamentales*. Lima, Grijley editores, 1997.

ARAGÓN REYES, M., “Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”, en NOHLEN, Dieter, PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

ARAGON, M., “Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio” en Orozco Henríquez, J. Jesús, *Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Trad. José F. Fernández Santillán, México, 1984.

BOBBIO, N., *Teoría General de la Política*, Trad. de A. de Cabo y G. Pisarello, Trotta, Madrid, 2003.

BONAVENTURA DE SOUSA, S., *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

CAMPBELL, T., *La justicia: los principales debates contemporáneos*, Gedisa, Barcelona, 2002.

CANÇADO TRINDADE, A., *El acceso directo del individuo a los tribunales internacionales de derechos humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2001.

CANOSA USERA, R., “Interpretación evolutiva de los derechos fundamentales” en Ferrer MacGregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrera, Arturo, *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, interpretación constitucional y jurisdicción electoral*, Tomo VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2008.

DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, Temas clave de la Constitución española*, Tecnos, Madrid, 1985.



ELKLIT, J. y Svensson P., "What Makes Elections Free and Fair?", en *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 3, 1997.

FERNÁNDEZ, E., *Filosofía política y derecho*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., "Inelegibilidad (Derecho constitucional)" en *Enciclopedia Jurídica Básica* vol. III, Civitas, Madrid 1995.

GARCÍA ROCA, J. y DALLA VÍA A., "Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático", en J. GARCÍA ROCA, et al. (eds.), *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, 2012.

GARCÍA ROCA, J., *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Ed. Azarandi, 1999.

GONZÁLEZ MORALES, F., "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos", en *Anuario de Derechos Humanos*, Universidad de Chile, núm. 5, Chile, 2009.

JELLINEK, G., *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, traducción de G. Vitagliano, Società Editrice Libreria, Milán, 1912.

KELSEN, H., *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, comp. J. Ruiz, Debate, Madrid, 1988.

KELSEN, H., *Teoría general del derecho y del Estado*, 3a. ed., traducción de Eduardo García Máynez, UNAM México, 2008.

LÓPEZ GUERRA, L., "Derechos de participación política" en *Manual de Derecho Constitucional* Volumen I. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

Mariano (eds.), *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997.

MORTATI, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 10a. ed., CEDAM, Padova, 1991.

NINO, C., *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Astrea, Buenos Aires 2005.

NOGUEIRA ALCALÁ, H., *Informe pericial caso López Mendoza vs. Venezuela de Dr. Humberto Nogueira Alcalá*, Estudios Constitucionales, Universidad de Talca, núm. 1, 2011.

OHRMOSER VALDEAVELLANO, R., "Comentarios sobre la tendencia de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala a no aceptar planteamientos de

inconstitucionalidad contra normas ordinarias tachadas de oponerse a disposiciones de tratados vigentes de derechos humanos”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2010.

PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid. Marcial Pons, 2007.

PÉREZ TREMPES, P., “Las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales” en *Manual de Derecho Constitucional*, Volumen I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

PIZZOLO, C., *Globalización e integración. Ensayo de una teoría general*. Buenos Aires, Ediar, 2002.

PRESNO LINERA, *El derecho de voto*, Tecnos, 2003.

PRESNO LINERA, M. A.

*El derecho de voto: un derecho político fundamental*, [en línea], 2011, disponible en <https://presnolinera.files.wordpress.com/2011/10/el-derecho-de-voto-un-derecho-politico-fundamental-libro.pdf>, consultada el 11 de febrero de 2016.

“*La representación política como derecho fundamental*” en BASTIDA FREIJEDO, Francisco, Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado. Derecho Público e Historia Constitucional, Núm. 3, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2004.

PULIDO QUECEDO, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Parlamento de Navarra, Madrid, 1992.

REBATO PEÑO, M. E., “El derecho de sufragio” en *Máster de Derecho Electoral*, Tirant Formación, Valencia. 2015.

REYES, A., *Democracia y Representación. Dimensiones Subjetiva y Objetiva del Derecho de Sufragio*, Corts., nº 9, 2000.

RÍOS VEGA, L. E., *La regla del perfil idóneo. Un debate sobre el gobierno de los mejores*, tesis de Master en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos «Bartolomé de las Casas», Biblioteca de la UCLM, Getafe, Madrid, 2007.

RÍOS VEGA, L. E., *Sufragio pasivo, inmunidad parlamentaria y delincuencia organizada*. El caso Godoy, prólogo de Ricardo García Manrique, México, Porrúa, 2010.

SALAS CRUZ, A., *El derecho de sufragio pasivo en el sistema americano de*

*derechos humanos*, Tesis de Doctorado en Derecho, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho – Departamento de Derecho Constitucional, 2015.

SALVIOLI, F., “Un análisis desde el principio pro persona, sobre el valor jurídico de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en Bazán, Víctor, *Defensa de la Constitución. Garantismo y controles*, Ediar, Buenos Aires, 2003.

SANTOLAYA MACHETTI, P., *Procedimiento y garantías electorales*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2013.

SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, versión española de Francisco Ayala, Alianza, Madrid, 2011.

SCHUMPETER, J.A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Folio, Barcelona, 1984.

TORRES MURO, I., *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991.

TRANSPARENCIA ASOCIACIÓN CIVIL, “*América Latina: voto obligatorio o voto voluntario*”. Datos electorales. Lima, N° 1, [http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos\\_electorales\\_no.01.pdf](http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_no.01.pdf),

Consulta: 13 de febrero de 2016